

Document  
mis en distribution le  
26 novembre 2008



N° 1252

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 novembre 2008.

## PROPOSITION DE LOI

*facilitant la rationalisation de la carte d'intercommunalité,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Philippe VUILQUE, Jean-Marc AYRAULT, Pascal TERRASSE, Patricia ADAM, Sylvie ANDRIEUX, Dominique BAERT, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Gisèle BIEMOURET, Serge BLISKO, Daniel BOISSERIE, Maxime BONO, Pierre BOURGUIGNON, Danielle BOUSQUET, François BROTTES, Alain CACHEUX, Jérôme CAHUZAC, Jean-Christophe CAMBADÉLIS, Bernard CAZENEUVE, Guy CHAMBEFORT, Jean-Paul CHANTEGUET, Alain CLAEYS, Jean-Michel CLÉMENT, Marie-Françoise CLERGEAU, Pierre COHEN, Claude DARCIAUX, Pascal DEGUILHEM, Michèle DELAUNAY, Guy DELCOURT, Michel DELEBARRE, Bernard DEROSIER, Julien DRAY, Jean-Pierre DUFAU, William DUMAS, Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Odette DURIEZ, Olivier DUSSOPT, Christian ECKERT, Albert FACON, Geneviève FIORASO, Pierre FORGUES, Jean-Claude FRUTEAU, Jean-Louis GAGNAIRE, Geneviève GAILLARD,

Catherine GÉNISSON, Annick GIRARDIN, Joël GIRAUD, Daniel GOLDBERG, Pascale GOT, Jean GRELLIER, David HABIB, Danièle HOFFMAN-RISPAL, Sandrine HUREL, Christian HUTIN, Françoise IMBERT, Michel ISSINDOU, Éric JALTON, Serge JANQUIN, Henri JIBRAYEL, Régis JUANICO, Marietta KARAMANLI, Jean-Pierre KUCHEIDA, Conchita LACUEY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Jean-Yves LE DÉAUT, Annick LE LOCH, Michel LEFAIT, Patrick LEMASLE, Catherine LEMORTON, Bernard LESTERLIN François LONCLE, Louis-Joseph MANSCOUR, Jacqueline MAQUET, Jean-René MARSAC, Martine MARTINEL, Gilbert MATHON, Didier MATHUS, Michel MÉNARD, Kléber MESQUIDA, Pierre MOSCOVICI, Pierre-Alain MUET, Philippe NAUCHE, Henri NAYROU, Alain NÉRI, Marie-Renée OGET, Françoise OLIVIER-COUCPEAU, Jean-Luc PÉRAT, Jean-Claude PEREZ, Philippe PLISSON, François PUPPONI, Catherine QUÉRÉ, Dominique RAIMBOURG, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Patrick ROY, Michel SAINTE-MARIE, Odile SAUGUES, Philippe TOURTELIER, Jean-Jacques URVOAS, Daniel VAILLANT, Jacques VALAX, Michel VERGNIER, André VÉZINHET, Alain VIDALIES, Jean-Michel VILLAUMÉ et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche <sup>(1)</sup> et apparentés <sup>(2)</sup>,

députés.

---

(1) *Ce groupe est composé de* : Mmes Patricia Adam, Sylvie Andrieux, MM. Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Mme Delphine Batho, M. Jean-Louis Bianco, Mme Gisèle Biemouret, MM. Serge Blisko, Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Jean-Michel Boucheron, Mme Marie-Odile Bouillé, M. Christophe Bouillon, Mme Monique Boulestin, M. Pierre Bourguignon, Mme Danielle Bousquet, MM. François Brottes, Alain Cacheux, Jérôme Cahuzac, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Mme Martine Carrillon-Couvreur, MM. Laurent Cathala, Bernard Cazeneuve, Jean-Paul Chanteguet, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Mmes Catherine Coutelle, Pascale Crozon, M. Frédéric Cuvillier, Mme Claude Darciaux, M. Pascal Deguilhem, Mme Michèle Delaunay, MM. Guy Delcourt, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Michel Destot, Julien Dray, Tony Dreyfus, Jean-Pierre Dufau, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Mme Laurence Dumont, MM. Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Mme Odette Duriez, MM. Philippe Duron, Olivier Dussopt, Christian Eckert, Henri Emmanuelli, Mme Corinne Erhel, MM. Laurent Fabius, Albert Facon, Mme Martine Faure, M. Hervé Féron, Mmes Aurélie Filippetti, Geneviève Fioraso, M. Pierre Forgues, Mme Valérie Fourneyron, MM. Michel Françaix, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Mme Geneviève Gaillard, MM. Guillaume Garot, Jean Gaubert, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Gaëtan Gorce, Mme Pascale Got, MM. Marc Goua, Jean Grellier, Mme Élisabeth

Guigou, M. David Habib, Mme Danièle Hoffman-Rispal, M. François Hollande, Mmes Sandrine Hurel, Monique Iborra, M. Jean-Louis Idiart, Mme Françoise Imbert, MM. Michel Issindou, Éric Jalon, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Mme Marietta Karamanli, M. Jean-Pierre Kucheida, Mme Conchita Lacuey, MM. Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Mme Colette Langlade, MM. Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Marylise Lebranchu, MM. Patrick Lebreton, Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Michel Lefait, Jean-Marie Le Guen, Mme Annick Le Loch, M. Patrick Lemasle, Mmes Catherine Lemorton, Annick Lepetit, MM. Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Mme Martine Lignières-Cassou, MM. François Loncle, Victorin Lurel, Jean Mallot, Louis-Joseph Manscour, Mmes Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, MM. Jean-René Marsac, Philippe Martin, Mmes Martine Martinel, Frédérique Massat, MM. Gilbert Mathon, Didier Mathus, Mme Sandrine Mazetier, MM. Michel Ménard, Kléber Mesquida, Jean Michel, Didier Migaud, Arnaud Montebourg, Pierre Moscovici, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Mmes Marie-Renée Oget, Françoise Olivier-Coupeau, M. Michel Pajon, Mme George Pau-Langevin, MM. Christian Paul, Germinal Peiro, Jean-Luc Pérat, Jean-Claude Perez, Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, MM. Philippe Plisson, François Pupponi, Mme Catherine Quéré, MM. Jean-Jack Queyranne, Dominique Raimbourg, Mme Marie-Line Reynaud, MM. Alain Rodet, Bernard Roman, René Rouquet, Alain Rousset, Patrick Roy, Michel Sainte-Marie, Michel Sapin, Mme Odile Saugues, MM. Christophe Sirugue, Pascal Terrasse, Jean-Louis Touraine, Mme Marisol Touraine, MM. Philippe Tourtelier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Jacques Valax, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vauzelle, Michel Vergnier, André Vézinhét, Alain Vidalies, Jean-Michel Villaumé, Jean-Claude Viollet et Philippe Vuilque.

(2) Mme Chantal Berthelot, MM. Guy Chambefort, Gérard Charasse, René Dosière, Paul Giacobbi, Mme Annick Girardin, MM. Joël Giraud, Christian Hutin, Serge Letchimy, Albert Likuvalu, Mmes Jeanny Marc, Dominique Orliac, Sylvia Pinel, Martine Pinville, M. Simon Renucci, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Marcel Rogemont et Mme Christiane Taubira.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le déploiement de l'intercommunalité a constitué l'une des mutations majeures de notre organisation territoriale. Aujourd'hui près de 92 % des communes, représentant 87 % de la population, sont regroupées dans un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Ces derniers sont désormais un élément structurant du territoire national et une nécessité pour la plupart des communes. De plus, l'intercommunalité est une solution aux difficultés que soulève l'émiettement communal et une réponse efficace à nombre de défis territoriaux actuels.

La réforme territoriale nécessite l'achèvement rapide du processus de regroupement des communes afin de parvenir à une France 100% intercommunale. Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, il subsiste encore 3047 communes isolées représentant 8,4 millions d'habitants.

Outre cet achèvement de la carte administrative, de nombreuses améliorations doivent être apportées aux périmètres actuels pour résorber les enclaves et les discontinuités spatiales, atteindre des tailles critiques, épouser au mieux les bassins de vie.

Dans de nombreux communiqués, le gouvernement a appelé à la rationalisation des périmètres initiée courant 2006 sur la base des orientations dégagées par les schémas d'orientation de l'intercommunalité (SDOI). Pour cela, les préfets ont été engagés à concrétiser les évolutions proposées. Ils ont été notamment invités à faire disparaître les enclaves en incitant les maires des communes isolées à adhérer à une intercommunalité.

Toutefois, de nombreuses communes se voient aujourd'hui refuser l'accès à l'intercommunalité bien qu'elles soient volontaires. En effet, il n'existe aucune solution si ni le conseil de la communauté ni les communes membres ne souhaitent une extension de périmètre (article L. 5211-18 du code général des

collectivités territoriales). Cette situation est due bien souvent à des querelles politiques et ne repose nullement sur des critères économiques ou géographiques.

Il appartient au Parlement d'agir afin de rendre cette situation impossible. Ne pas soumettre l'extension du périmètre de l'intercommunalité à l'accord du conseil de la communauté, si la proposition d'extension a été effectuée par le préfet en respectant le principe de continuité et sans créer de nouvelle enclave, tel est l'objet de cette proposition de loi qui vise à la rationalisation de la carte intercommunale.

Le préfet a en effet un rôle essentiel au niveau de l'intercommunalité. Selon l'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales qui définit les conditions d'extension du périmètre d'un EPCI : « Par dérogation à l'obligation de former un ensemble d'un seul tenant et sans enclave prévue par les articles L. 5214-1, L. 5215-1 et L. 5216-1, le représentant de l'État peut autoriser l'adhésion d'une ou plusieurs communes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, dès lors que ces communes sont empêchées d'adhérer par le refus d'une seule commune. »

Le préfet détient un large pouvoir d'appréciation pour déterminer le périmètre d'une communauté de communes et autoriser sa création. Il n'est pas tenu de fixer le périmètre en stricte conformité avec les souhaits émis par les communes. De plus, il peut être à l'initiative d'une proposition d'extension du périmètre d'une intercommunalité, extension qui dans tous les cas devra être soumise à son arrêté. Dans une circulaire du 21 décembre 2006, le ministre délégué aux collectivités territoriales indiquait aux préfets qu'ils étaient « tout à fait fondés à initier tout projet visant à rationaliser les périmètres ».

C'est pourquoi cette proposition de loi renforce le pouvoir contraignant du préfet, acteur majeur de l'intercommunalité. Toutefois des gardes fous sont posés. Une commune garde la possibilité de refuser son intégration à l'EPCI et l'accord de l'EPCI reste nécessaire si le principe de continuité territoriale n'est pas respecté ou si l'ajout de la nouvelle commune a pour

résultat la création d'une nouvelle enclave. De plus, cette extension fera l'objet des observations de la commission départementale de coopération intercommunale à l'issue d'une délibération collégiale dans les conditions prévues par l'article L. 5211-45 relatif aux attributions de la CDIC en matière de renforcement de la coopération intercommunale (« Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer la coopération intercommunale »).

Sans prétendre toutefois résoudre l'ensemble des problèmes liés à l'extension des intercommunalités, la présente proposition de loi souhaite contribuer à la rationalisation de la carte intercommunale en empêchant des critères politiques de dominer sur des critères économiques et géographiques. C'est pourquoi, nous vous demandons, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir l'adopter.

## PROPOSITION DE LOI

### **Article unique**

- ① Le 3° de l'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots et une phrase ainsi rédigée :
- ② « ou au seul accord de ces derniers lorsque l'extension qui en découle s'effectue en continuité avec le périmètre existant et sans création d'une nouvelle enclave. Cette extension fait l'objet d'une consultation de la commission départementale de coopération intercommunale dans les conditions prévues par l'article L. 5211-45. »