



N° 2516

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 mai 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (N° 2280), ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *de réforme des collectivités territoriales*,

TOME I - RAPPORT

PAR M. DOMINIQUE PERBEN,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 60, 169, 198, 170 et T.A. 57 (2009-2010).
Assemblée nationale : 2459.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 15 |
| I. – L’ORGANISATION TERRITORIALE DE LA FRANCE DEMEURE PERFECTIBLE | 16 |
| A. UN PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION FÉCOND DANS SON PRINCIPE | 16 |
| 1. La première décentralisation | 16 |
| 2. Un acte II de la décentralisation sur un socle constitutionnel enrichi | 17 |
| B. UNE DÉCENTRALISATION DONT LES BÉNÉFICES ONT ÉTÉ AMOINDRIS PAR UNE ORGANISATION TERRITORIALE INADAPTÉE | 20 |
| 1. La multiplication et l’éparpillement des structures | 20 |
| 2. L’enchevêtrement des compétences et des financements | 23 |
| 3. L’impact sur la démocratie locale et les finances publiques | 25 |
| <i>a) Des responsabilités locales mal identifiées</i> | 25 |
| <i>b) Des dépenses publiques locales alourdies</i> | 26 |
| II. – LA NÉCESSAIRE RÉNOVATION DE L’ARCHITECTURE TERRITORIALE | 29 |
| A. UNE RÉFORME PRÉPARÉE DANS LA CONCERTATION ET LE RESPECT DES ÉLUS DU PEUPLE..... | 29 |
| 1. De multiples instances de réflexion préalable qui ont appelé à une profonde rénovation de l’action locale | 29 |
| 2. L’association des élus locaux à l’élaboration du projet gouvernemental | 30 |
| 3. Un projet de loi examiné dans le respect du travail parlementaire..... | 31 |
| B. LES PRINCIPAUX AXES DE LA RÉFORME | 32 |
| 1. Démocratiser l’intercommunalité | 32 |
| 2. Favoriser le regroupement volontaire des structures territoriales existantes | 34 |
| <i>a) Les regroupements proposés pour les communes et les intercommunalités</i> | 35 |
| <i>b) Les regroupements proposés pour les départements et les régions</i> | 36 |
| 3. Doter les grandes métropoles urbaines d’une gouvernance unifiée | 37 |
| 4. Créer des synergies entre les assemblées délibérantes des départements et des régions grâce à la mise en place du conseiller territorial..... | 39 |

| | |
|---|-----------|
| 5. Améliorer la coopération administrative entre communes et intercommunalités..... | 41 |
| 6. Réduire l'importance des structures territoriales devenues moins utiles..... | 41 |
| 7. Interdire les subventions conditionnelles pour éviter la création de tutelles de fait entre collectivités territoriales..... | 42 |
| 8. Préparer une réorganisation des compétences et des cofinancements entre les collectivités territoriales..... | 42 |
| III. – LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROJET DE LOI PAR LE SÉNAT..... | 43 |
| A. LA PROTECTION DE L'AUTONOMIE ET DES COMPÉTENCES DES COMMUNES À L'ÉGARD DES INTERCOMMUNALITÉS..... | 44 |
| 1. L'adhésion aux EPCI et leur délimitation..... | 44 |
| 2. Les compétences respectives des communes et des intercommunalités.... | 45 |
| B. LE RENFORCEMENT D'UNE COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE PLUS REPRÉSENTATIVE..... | 47 |
| C. L'ADAPTATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ AUX SINGULARITÉS DES ZONES DE MONTAGNE ET DES GRANDES AIRES URBAINES..... | 47 |
| D. LE DURCISSEMENT DES CONDITIONS DE CRÉATION DES COMMUNES NOUVELLES..... | 48 |
| E. L'AFFAIBLISSEMENT DES MÉTROPOLIS..... | 49 |
| F. LES COMPLÉMENTS UTILES APPORTÉS AUX POSSIBILITÉS DE REGROUPEMENTS OFFERTES AUX DÉPARTEMENTS ET AUX RÉGIONS..... | 50 |
| G. L'APPROFONDISSEMENT DES POSSIBILITÉS DE MUTUALISATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR LA GESTION DE SERVICES COMMUNS..... | 51 |
| IV. – LES AMÉLIORATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS..... | 52 |
| A. PROMOUVOIR DES MÉTROPOLIS PLUS INTÉGRÉES ET BIEN RÉPARTIES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL..... | 52 |
| B. FACILITER LA CRÉATION DE COMMUNES NOUVELLES..... | 53 |
| C. ADAPTER LE CALENDRIER ET ASSOULIR LES MODALITÉS DE L'ACHÈVEMENT DE LA CARTE INTERCOMMUNALE..... | 55 |
| D. ASSURER LA COHÉRENCE DES PROCÉDURES DE MODIFICATION DE LA CARTE DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS..... | 56 |
| E. DONNER UN PREMIER CONTENU NORMATIF À LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À L'ENCADREMENT DES FINANCEMENTS CROISÉS..... | 57 |
| AUDITION DE M. BRICE HORTEFEUX, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, DE M. MICHEL MERCIER, MINISTRE DE L'ESPACE RURAL ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE M. ALAIN MARLEIX, SECRÉTAIRE D'ÉTAT À L'INTÉRIEUR ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES..... | 59 |

**AUDITION DE M. ÉDOUARD BALLADUR, ANCIEN PREMIER MINISTRE,
PRÉSIDENT DU COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES** 93

| | |
|---|-----|
| EXAMEN DES ARTICLES | 107 |
| <i>Avant le titre premier</i> | 110 |
| TITRE PREMIER : RÉNOVATION DE L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE | 111 |
| Chapitre 1 ^{er} : Conseillers territoriaux..... | 111 |
| <i>Avant l'article 1^{er} A</i> | 111 |
| <i>Article 1^{er} A</i> : Principes du mode de scrutin pour l'élection du conseiller territorial | 112 |
| <i>Après l'article 1^{er}</i> | 125 |
| <i>Après l'article 1^{er} A</i> | 128 |
| <i>Article 1^{er}</i> (art. L. 3121-1 et L. 4131-1 du code général des collectivités territoriales) : Création du conseiller territorial | 132 |
| <i>Après l'article 1^{er}</i> | 141 |
| Chapitre II : Élection et composition des conseils communautaires | 141 |
| <i>Article 2</i> (art. L. 5211-6, L. 5211-7, L. 5211-8, L. 5212-7, L. 5214-7, L. 5215-10 et L. 5216-3 du code général des collectivités territoriales) : Désignation des délégués des communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale | 141 |
| <i>Après l'article 2</i> | 147 |
| <i>Article 3</i> (art. L. 5211-6-1 à L. 5211-6-3 [nouveaux], art. L. 5211-5-1, L. 5211-10, L. 5211-20-1, L. 5211-41-1, L. 5211-41-3, L. 5215-40-1 et L. 5216-10 du code général des collectivités territoriales) : Modalités de fixation du nombre et de la répartition des sièges au sein des conseils communautaires. Composition du bureau des EPCI..... | 148 |
| <i>Article 3 bis</i> : Parité dans la composition des organes délibérants des EPCI..... | 163 |
| <i>Après l'article 3 bis</i> | 163 |
| Chapitre III : Le conseil économique, social et environnemental régional | 168 |
| <i>Article 4</i> (article L. 4241-1 du code général des collectivités territoriales) : Consultation du conseil économique et social régional | 168 |
| <i>Après l'article 4</i> | 169 |
| TITRE II : ADAPTATION DES STRUCTURES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES 170 | |
| <i>Article 5 A</i> (art. L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales) : Modalités de création des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles | 170 |
| <i>Article 5 B</i> (art. L. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales) : Modalités de transformation d'un établissement public de coopération intercommunale en communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole..... | 172 |
| Chapitre I ^{er} : Métropoles | 173 |
| <i>Article 5</i> (chapitre VII [nouveau] du titre I ^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales) : Création, compétences et régime juridique et financier des métropoles..... | 173 |

| | |
|---|-----|
| <i>Article 5 bis AA (nouveau)</i> (art. L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales) : Plafond d'indexation de la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines | 202 |
| <i>Article 5 bis A (nouveau)</i> (art. 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010) : Modalités d'unification au niveau de la métropole de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par les communes membres | 203 |
| <i>Article 5 bis</i> (art. L. 1518 du code général des impôts) : Coordination résultant de la suppression de la taxe professionnelle | 204 |
| <i>Article 5 ter</i> (art. L. 1609 <i>bis</i> du code général des impôts) : Abrogation résultant de la suppression de la taxe professionnelle | 205 |
| <i>Article 6</i> (art. L. 1111-4, L. 1211-2, L. 2333-67, L. 5211-5, L. 5211-12, L. 5211-19, L. 5211-28, L. 5211-41, L. 5211-56, L. 5813-1, L. 5813-2 et intitulé du chapitre III du titre Ier du livre huitième de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, art. L. 301-3, L. 302-1, L. 302-5, L. 302-7 et L. 522-2-1 du code de la construction et de l'habitation, art. L. 601-1 du code des ports maritimes, art. L. 134-1 du code du tourisme, art. 122-5 et L. 122-12 du code de l'urbanisme, article 32 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 11 de la loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) : Coordinations résultant de la création des métropoles | 206 |
| <i>Article 6 bis</i> (art. L. 5215-1 du code général des collectivités territoriales) : Abaissement du seuil de population applicable à la création de communautés urbaines | 208 |
| <i>Article 6 ter</i> (art. L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales) : Abaissement du seuil de population applicable à la création de communautés d'agglomération | 209 |
| Chapitre II : Pôles métropolitains | 212 |
| <i>Article 7</i> (titre III [nouveau] du livre septième de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales) : Création et régime juridique des pôles métropolitains | 212 |
| Chapitre III : Communes nouvelles | 214 |
| <i>Avant l'article 8</i> | 214 |
| <i>Article 8</i> (chapitre III du titre Ier du livre Ier de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales) : Création d'une commune nouvelle pouvant comporter des communes déléguées | 215 |
| <i>Article 8 bis</i> : Rapport du Gouvernement sur les ressources financières susceptibles d'être perdues par les communes se regroupant au sein de communes nouvelles | 228 |
| <i>Article 9</i> (art. 1638 du code général des impôts) : Adaptation de la législation fiscale à la création des communes nouvelles | 229 |
| <i>Après l'article 9</i> | 230 |
| <i>Article 10</i> (art. L. 2334-4, L. 2334-13, L. 2334-33, L. 2334-40, L. 5211-30 et L. 5211-35 du code général des collectivités territoriales) : Adaptation des règles de calcul des dotations de l'État à la création des communes nouvelles | 230 |
| <i>Article 11</i> : Maintien des règles actuellement applicables aux communes fusionnées | 232 |
| <i>Article 11 bis</i> (art. L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales) : Abaissement du seuil de création facultative de conseils de quartier | 234 |
| Chapitre IV : Regroupement de départements et de régions | 236 |
| <i>Avant l'article 12</i> : Adaptation de l'intitulé du chapitre IV du titre II du projet de loi | 236 |
| <i>Article 12</i> (chapitre IV [nouveau] du titre Ier du livre Ier de la troisième partie du code général des collectivités territoriales) : Regroupement de départements | 236 |

| | |
|--|-----|
| <i>Article 12 bis</i> (art. L. 4122-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Transfert d'un département d'une région à une autre | 240 |
| <i>Article 13</i> (art. L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales) : Assouplissement des règles applicables aux regroupements de régions | 242 |
| <i>Article 13 bis</i> (chapitre IV [nouveau] du titre II du livre Ier de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales) : Fusion entre une région et les départements qui la composent | 245 |
| TITRE III : DÉVELOPPEMENT ET SIMPLIFICATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ | 248 |
| Chapitre I ^{er} : Dispositions communes | 248 |
| <i>Article 14</i> (art. L. 5111-1 et L. 5210-1-1 A [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Définitions de la catégorie des groupements de collectivités territoriales et de celle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) | 248 |
| <i>Article 14 bis (nouveau)</i> (chapitre Ier du titre III du livre III de la cinquième partie, art. L. 5332-2, L. 1211-2, L. 1615-2, L. 2334-4, L. 2531-12, L. 5211-12, L. 5211-28, L. 5211-29, L. 5211-30, L. 5211-32, L. 5211-33, L. 5321-1, L. 5321-5, L. 5333-1, L. 5333-2, L. 5333-3, L. 5333-4, L. 5333-4-1, L. 5333-5, L. 5333-6, L. 5333-7, L. 5333-8, L. 5334-2, L. 5334-3, L. 5334-4, L. 5334-6, L. 5334-7, L. 5334-8, L. 5334- 8-1, L. 5334-8-2, L. 5334-9, L. 5334-10, L. 5334-11, L. 5334-12, L. 5334-13, L. 5334-14, L. 5334-15, L. 5334-16, L. 5334-18, L. 5334-19, L. 5341-1, L. 5341-2, L. 5341-3, L. 5832-5 et L. 5832-8 du code général des collectivités territoriales, art. L. 302-7 et L. 302-8 du code de la construction de l'habitation, art. L. 554-1 du code de justice administrative, art. 1379, 1466, 1609 <i>nonies</i> B, 1609 <i>nonies</i> C, 1636 B <i>decies</i> et 1638 <i>bis</i> du code général des impôts, art. 123-8, L. 321-5 et L. 321-6 du code de l'urbanisme) : Suppression de la catégorie des communautés d'agglomération nouvelle | 250 |
| <i>Article 15</i> (art. L. 5210-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Compétences communales susceptibles d'être exercées par un EPCI | 251 |
| <i>Article 15 bis (nouveau)</i> (art. L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales) : Extension des possibilités de délégation de signature pour l'administration des EPCI | 252 |
| Chapitre II : Achèvement et rationalisation de la carte de l'intercommunalité | 253 |
| <i>Section 1 : Schéma départemental de coopération intercommunale</i> | 253 |
| <i>Article 16</i> (art. L. 5210-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Finalité, contenu et modalités d'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale | 253 |
| <i>Article 16 bis</i> : Possibilité d'intercommunalités discontinues en région parisienne | 262 |
| <i>Article 17</i> : Date butoir pour fixer le schéma départemental de coopération intercommunale | 263 |
| Section 2 : Organisation et amélioration du fonctionnement de l'intercommunalité .. | 265 |
| <i>Sous-section 1 : Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre</i> | 265 |
| <i>Article 18</i> (art. L. 5210-1-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre | 265 |
| <i>Article 19</i> (art. L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales) : Impossibilité d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre en créant une discontinuité territoriale | 267 |

| | |
|--|-----|
| <i>Article 19 bis A</i> (art. L. 5211-19 et L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales) : Délai de répartition des biens en cas de retrait d'une commune d'un EPCI | 268 |
| <i>Article 19 bis</i> (art. L. 5211-5 et L. 5211-5-1 du code général des collectivités territoriales) : Avis des communes sur les statuts d'un nouvel EPCI | 269 |
| <i>Article 20</i> (art. L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales) : Procédure de fusion entre EPCI | 269 |
| <i>Article 20 bis A (nouveau)</i> (art. L. 5215-1 et L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales) : Préservation du statut des communautés urbaines en cas de fusion avec d'autres EPCI | 274 |
| <i>Article 20 bis</i> : Continuité du service public en cas de substitution d'un EPCI à fiscalité propre à un EPCI sans fiscalité propre | 275 |
| <i>Article 20 ter</i> : Suppléance des délégués des communes dans les organes délibérants des EPCI | 276 |
| Sous-section 2 : Syndicats de communes et syndicats mixtes | 276 |
| <i>Article 21</i> (art. L. 5111-6 [nouveau] et art. L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales) : Conditions permettant d'autoriser la création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte | 276 |
| <i>Article 21 bis</i> (art. L. 5212-8 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Création éventuelle d'un collège des délégués des communes membres d'un syndicat de communes | 278 |
| <i>Article 22</i> (sous-section 2 de la section 5 du chapitre II du titre premier du livre II de la cinquième partie et art. L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales) : Fusion de syndicats de communes et de syndicats mixtes | 279 |
| <i>Article 23</i> (art. L. 5212-33, L. 5214-28, L. 5216-9 et L. 5721-7 du code général des collectivités territoriales) : Élargissement des cas de dissolution de plein droit des EPCI | 283 |
| <i>Article 24</i> (art. L. 5214-21, L. 5215-21, L. 5215-22, L. 5216-6 et L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales) : Substitution de la communauté de communes au syndicat de communes ou au syndicat mixte dont le périmètre est identique ou inclus | 287 |
| <i>Article 24 bis</i> (art. L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales) : Prise en compte de la population d'un EPCI à fiscalité propre pour le calcul des majorités qualifiées en cas d'inclusion partielle dans un syndicat mixte | 288 |
| <i>Article 24 ter</i> (art. L. 5212-34 du code général des collectivités territoriales) : Modalités de consultation des conseils municipaux sur le projet préfectoral de dissolution d'un syndicat de communes | 290 |
| Sous-section 3 : Pays | 291 |
| <i>Article 25</i> (art. 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) : Suppression du statut législatif des pays | 291 |
| <i>Article 25 bis (nouveau)</i> (art. L. 333-4 du code de l'environnement, art. L. 6126-6 du code de la santé publique, titre II, art. 1 ^{er} , 2, 23 et 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) : Toilettage des références législatives aux pays | 296 |
| Sous-section 4 : Commission départementale de la coopération intercommunale ... | 297 |

| | |
|--|-----|
| <i>Article 26</i> (art. L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales) : Rééquilibrage de la composition de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI)..... | 297 |
| <i>Après l'article 26</i> | 299 |
| <i>Article 26 bis A (nouveau)</i> (art. L. 5211-44 du code général des collectivités territoriales) : Composition du collège représentant les EPCI à fiscalité propre au sein de la CDCI | 299 |
| <i>Article 26 bis B (nouveau)</i> : Renouvellement intégral des membres de la CDCI | 299 |
| <i>Article 26 bis</i> (art. L. 5211-44-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Représentation des communes et intercommunalités de montagne au sein de la CDCI..... | 300 |
| <i>Article 27</i> (art. L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales) : Renforcement des attributions consultatives de la CDCI – Composition de la CDCI consultée sur une demande de retrait d'une communauté ou d'un syndicat de communes | 301 |
| Sous-section 5 : Autres dispositions | 303 |
| <i>Avant l'article 28</i> : Modification de l'intitulé de la sous-section | 303 |
| <i>Article 28</i> (art. L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales) : Renforcement de l'interdiction des tutelles entre collectivités territoriales pour l'attribution d'aides financières..... | 304 |
| <i>Article 28 bis</i> (art. L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales) : Procédure administrative de dissolution et de liquidation des EPCI | 305 |
| Section 3 : Dispositifs temporaires d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité | 307 |
| <i>Article 29</i> : Adaptation de la carte des EPCI à fiscalité propre au schéma départemental de coopération intercommunale..... | 307 |
| <i>Article 30</i> : Adaptation de la carte des syndicats de communes et syndicats mixtes au schéma départemental de coopération intercommunale..... | 314 |
| Chapitre III : Renforcement de l'intercommunalité | 317 |
| <i>Avant l'article 31</i> | 317 |
| <i>Article 31</i> (article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales) : Pouvoirs de police pouvant être transférés au président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre..... | 317 |
| <i>Article 31 bis</i> (article L. 1331-10 du code de la santé publique) : Autorité compétente pour autoriser le déversement d'eaux usées autres que domestiques..... | 319 |
| <i>Article 32</i> (articles L. 5214-16, L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) : Règles de majorité applicables pour la définition de l'intérêt communautaire..... | 320 |
| <i>Article 32 bis (nouveau)</i> (article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales) : Règles de majorité applicables pour le transfert de nouvelles compétences à un établissement public de coopération intercommunale | 322 |
| <i>Article 33</i> (article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales) : Mises à disposition des services entre un établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres..... | 322 |
| <i>Article 34</i> (article L. 5211-4-2 et L. 5211-4-3 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales ; article 32 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) : Création de services communs entre un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres | 325 |

| | |
|--|-----|
| <i>Article 34 bis AA (nouveau)</i> (article L. 5211-39-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Rapport sur la mutualisation des services entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre | 326 |
| <i>Article 34 bis A</i> (article L. 1116-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Mutualisation des services entre les collectivités territoriales et leurs établissements publics | 327 |
| <i>Article 34 bis</i> (article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales) : Conditions de création d'une autorité organisatrice de distribution d'électricité de taille départementale | 331 |
| <i>Après l'article 34 bis</i> | 331 |
| <i>Article 34 ter</i> (article 1609 <i>nonies</i> C du code général des impôts) : Révision sexennale de l'attribution de compensation des communes membres d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine percevant la taxe professionnelle | 332 |
| <i>Article 34 quater</i> (article L. 5211-28-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Création d'une dotation globale de fonctionnement unique. Attribution de la dotation de développement rural aux EPCI fusionnés | 333 |
| <i>Article 34 quinques (nouveau)</i> (article L. 5211-28-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Unification des impôts directs locaux au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre..... | 335 |
| <i>Après l'article 34 quinques</i> | 336 |
| TITRE IV : CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES | 337 |
| <i>Avant l'article 35</i> | 337 |
| <i>Article 35</i> : Principes généraux applicables à la répartition des compétences entre collectivités territoriales et à l'encadrement des financements croisés..... | 337 |
| <i>Article 35 bis (nouveau)</i> (art. L. 1111-4 et L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales) : Schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services de la région et des départements..... | 342 |
| <i>Article 35 ter (nouveau)</i> (art. L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales) : Règles générales applicables au financement de projets locaux par les régions et les départements – Participation financière minimale des collectivités territoriales et de leurs groupements aux opérations d'investissement dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage..... | 343 |
| <i>Article 35 quater (nouveau)</i> (art. L. 1611-8 du code général des collectivités territoriales) : Limitation du cumul de subventions départementales et régionales..... | 345 |
| <i>Article 35 quinques (nouveau)</i> (art. L. 3312-5 et L. 4311-4 du code général des collectivités territoriales) : Publicité des subventions départementales et régionales au profit des communes | 346 |
| TITRE V : DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES | 347 |
| <i>Article 36 A (nouveau)</i> (article L. 1211-2 du code général des collectivités territoriales) : Composition du collège des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale au sein du Comité des finances locales | 347 |
| <i>Article 36</i> : Entrée en vigueur de la disposition relative au conseiller territorial | 347 |
| <i>Article 37</i> : Entrée en vigueur des dispositions relatives à l'élection et à la composition des conseils communautaires..... | 348 |

| | |
|---|-----|
| <i>Article 38</i> (art. L. 2572-3-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Applicabilité à Mayotte des nouvelles règles relatives aux finances locales | 350 |
| <i>Article 39</i> (art. L. 5842-1, L. 5842-4, L. 5842-11 et L. 5842-18 du code général des collectivités territoriales) : Applicabilité à la Polynésie française de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales..... | 351 |
| <i>Article 39 bis (nouveau)</i> (ordonnances n° 2009-1400 du 17 novembre 2009 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux régions et aux syndicats mixtes de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité et n° 2009-1530 du 10 décembre 2009 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales) : Ratification d'ordonnances relatives aux actes des collectivités territoriales | 354 |
| <i>Article 40</i> : Habilitation du Gouvernement à adapter par voie d'ordonnance la disposition relative au conseiller territorial dans les départements et régions d'outre-mer de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique | 356 |
| <i>Article 41 (nouveau)</i> (articles L. 5211-5, L. 5211-17 et L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales) : Transfert de biens immeubles des communes à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de zones d'activité économique | 357 |
| <i>Après l'article 41</i> | 357 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR | 358 |

MESDAMES, MESSIEURS,

La décentralisation a profondément transformé la gestion des affaires locales dans notre République. En confiant directement aux élus locaux des responsabilités étendues, ce mouvement, initié au début des années 1980, puis amplifié en 2003 et 2004, a rapproché les décisions politiques des citoyens et des réalités locales, ce qui était indispensable. Cette proximité accrue a conforté notre démocratie et libéré les initiatives ; l'administration de notre pays a progressé en réactivité et en souplesse, sans affaiblir l'unité nationale. Chacun s'accorde à reconnaître l'utilité et l'importance de ces accomplissements, qu'il n'est nullement question de remettre en cause.

Pour autant, près de trente ans après les premières lois de décentralisation, il est temps d'examiner également les difficultés rencontrées, qu'il s'agisse des structures, des compétences ou des finances locales. En effet, faute d'avoir été adaptée dans son ensemble, l'organisation territoriale de la France ne lui a pas permis de recueillir tous les bénéfices attendus du mouvement de décentralisation. Les diverses structures territoriales intervenant dans les décisions locales demeurent éparpillées et se sont même multipliées au fil du temps : à l'émiettement communal, qui reste une exception en Europe, se sont ajoutées la création des régions comme collectivités de plein exercice, mais aussi des pays et des intercommunalités, en nombre toujours croissant. Contrairement aux ambitions initiales, les compétences exercées n'ont pas pu être réparties par blocs cohérents entre les différentes catégories de collectivités territoriales, et les lois sectorielles ont progressivement accentué la complexité du système. Cette confusion des responsabilités locales, qui a pour corollaire celle des financements, égare les citoyens, les entreprises et les administrations elles-mêmes, qui peinent à coordonner leurs interventions, tandis que la situation de nos finances publiques est structurellement dégradée.

Afin de remédier à ces imperfections croissantes de notre organisation territoriale, le Gouvernement a donc engagé une vaste réforme législative, dont le projet de loi pour la réforme des collectivités territoriales, destiné à moderniser et alléger les structures, constitue l'un des principaux volets. Les finances locales ont déjà été réorganisées lors de l'examen de la loi de finances pour 2010, en particulier avec le remplacement de la taxe professionnelle par d'autres impositions, tandis que les modes de scrutin applicables à l'élection de certains responsables locaux (conseillers territoriaux et conseillers communautaires) et la répartition des compétences entre les différents échelons devraient, au vu des textes déposés devant le Parlement, faire l'objet de lois distinctes.

Cette réforme a été mûrement réfléchie, grâce aux rapports spécifiques du Parlement et du Comité pour la réforme des collectivités locales⁽¹⁾, et le Gouvernement a procédé, pour l'élaboration du projet de loi qui nous est soumis, à une longue concertation avec les associations d'élus locaux. Votre rapporteur, qui a également reçu l'ensemble de ces dernières, ainsi que des personnalités politiques et des juristes spécialistes de la décentralisation, constate en outre que le calendrier de discussion de ce projet de loi, présenté en Conseil des ministres le 21 octobre 2009, favorise un travail parlementaire approfondi.

Le projet de loi tend à rénover notre architecture territoriale en améliorant le fonctionnement des deux grands « couples » que forment les communes et intercommunalités, d'une part, et les départements et les régions, d'autre part.

Les communes et intercommunalités pourront être regroupées grâce à l'adoption, dans chaque département, de schémas prévoyant l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale, voire en décidant elles-mêmes de se transformer en « communes nouvelles ». Elles seront, en outre, confortées par l'élection au suffrage universel direct des délégués communaux siégeant dans les organes délibérants des intercommunalités. Les départements et les régions bénéficieront, quant à eux, des synergies politiques et administratives entraînées par la création d'élus communs, les conseillers territoriaux, ainsi que de nouvelles procédures leur permettant de prendre des initiatives pouvant conduire à des fusions entre départements ou entre régions. Enfin, la situation particulière des grandes aires urbaines, qui appelle une gouvernance unifiée, sera mieux prise en compte, grâce à la création des métropoles et des pôles métropolitains.

Le Sénat, qui a adopté le projet de loi le 4 février 2010, l'a considérablement enrichi, puisqu'il compte désormais 64 articles, contre 40 dans son texte initial. La création des conseillers territoriaux a été acceptée, et de nombreuses modifications décidées lors de l'examen sénatorial ont apporté des compléments ou des assouplissements utiles aux procédures initialement proposées. Ainsi, la représentativité des commissions d'élus consultées, comme la prise en compte des singularités géographiques, ont été améliorées pour l'achèvement de la carte des intercommunalités, et de nouvelles initiatives locales ont été prévues pour modifier celle des départements et des régions. L'ensemble de ces collectivités territoriales et de leurs groupements bénéficieront, en outre, de nouvelles possibilités pour mettre en place une gestion conjointe de leurs services publics. En revanche, d'autres changements décidés par les sénateurs, concernant en particulier les communes nouvelles et les métropoles, témoignent d'une approche plus conservatrice, au risque de priver ces dispositifs innovants d'une grande partie de leur intérêt.

Le nouveau texte que vous propose votre commission des Lois préserve les avancées sénatoriales, mais intègre aussi de nombreux amendements visant à

(1) Il est temps de décider, *rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Monsieur Édouard Balladur, ancien Premier ministre, au Président de la République, 5 mars 2009.*

renforcer la cohérence et l'ambition du projet de loi. Sur la proposition de votre rapporteur, il a ainsi été décidé de faciliter la création de communes nouvelles, d'étendre les compétences dont les métropoles pourront être dotées, d'harmoniser les procédures proposées pour les différentes demandes locales de modification de la carte des départements et des régions, ou encore de limiter les risques de blocage communal pour l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale. En outre, afin de ne pas différer inutilement les progrès attendus dans ce domaine et d'éviter une interférence avec les élections municipales prévues en 2014, il vous est proposé de parvenir à cette nouvelle carte dès la fin du premier semestre 2013. Dans le même esprit, une rédaction normative a été adoptée par votre commission des Lois pour arrêter, dès à présent, les nouvelles règles générales permettant de clarifier la répartition des compétences entre collectivités territoriales et de limiter le recours aux financements croisés.

I. – L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA FRANCE DEMEURE PERFECTIBLE

Riche de promesses et longtemps attendue dans notre pays, la décentralisation a permis de vivifier la démocratie locale et de mettre en place nombre de politiques dynamiques, tout en soutenant l'investissement. Toutefois, le transfert de nombreuses compétences, jusque-là exercées par l'État, à des collectivités locales dont l'architecture globale et le rôle respectif n'ont jamais été repensés, n'a pas permis de tirer pleinement parti de cette opportunité. La nécessité de clarifier et de simplifier la gouvernance locale, en évitant les doublons et lourdeurs inutiles, est aujourd'hui largement admise : il est possible de progresser pour moderniser notre décentralisation, qui doit devenir plus intelligible pour chacun, et offrir à tous des services de qualité, pour un coût maîtrisé.

A. UN PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION FÉCOND DANS SON PRINCIPE

La politique de décentralisation conduite en France depuis une trentaine d'années a été marquée par plusieurs étapes significatives, qui sont toujours allées dans le sens d'une extension des compétences confiées aux collectivités territoriales, d'une autonomie accrue de ces collectivités et d'un approfondissement des responsabilités locales.

1. La première décentralisation

Dès septembre 1976, dans un rapport qui a fait date (*Vivre ensemble. Rapport de la commission de développement des responsabilités locales*), Olivier Guichard a émis une série de propositions en faveur de la décentralisation. Ces propositions portaient sur la coopération entre collectivités locales, la création de communautés d'agglomération, et, au-delà d'un certain seuil, de communautés urbaines, le transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales sous la forme de blocs de compétences, la réforme des finances locales, ou encore la participation des citoyens. Ont ainsi été posés les principes qui furent non seulement à la base des lois de décentralisation des années 1980, mais aussi des étapes ultérieures de la décentralisation.

Dans la lignée de ce rapport et avant même l'année 1982 et les lois que l'on a coutume de considérer comme les premières lois de décentralisation, la loi du 10 janvier 1980 donne aux collectivités locales un pouvoir de fixation des taux des différents impôts locaux. C'est une mesure essentielle en termes d'autonomie financière des collectivités.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est ensuite la première d'un train de lois de

décentralisation qui vont être adoptées de 1982 à 1986, relatives tant aux compétences qu'aux services, personnels et finances des collectivités territoriales.

L'« acte I de la décentralisation » s'est accompagné de la création de nouvelles collectivités territoriales, les régions, jusqu'alors simples établissements publics territoriaux, auxquelles a été reconnue d'emblée la possibilité de régler par leurs délibérations les affaires de leur compétence (article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales).

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions retire l'exécutif départemental et régional aux préfets pour les confier respectivement au président du conseil général et au président du conseil régional, élus par ces assemblées. La tutelle administrative est remplacée par une simple transmission des actes des collectivités aux préfets, qui peuvent s'ils le souhaitent exercer un recours contre un acte devant le juge administratif. La loi du 2 mars 1982 met en place un nouveau mécanisme de contrôle financier des collectivités. Le contrôle des budgets locaux est assuré par le préfet, qui peut dans certains cas saisir la chambre régionale des comptes. Les chambres régionales des comptes sont par ailleurs chargées de juger les comptes des comptables publics locaux.

Les transferts de compétence ont été effectués en s'efforçant de privilégier une politique des blocs de compétence. En 1983, les régions sont devenues compétentes en matière de formation professionnelle continue ; les communes ont été chargées des documents d'urbanisme et des autorisations d'utilisation des sols. En 1984, les départements ont connu un important transfert de compétences en matière d'action sociale et de prévention sanitaire. En 1986, les locaux de l'enseignement secondaire ont été transférés pour partie aux départements et pour partie aux régions.

Par la suite, les années 1990 ont vu un développement significatif de l'intercommunalité, que plusieurs lois se sont efforcées de promouvoir et d'organiser : loi du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République (dite loi « ATR »), loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

2. Un acte II de la décentralisation sur un socle constitutionnel enrichi

La décentralisation a connu une nouvelle phase d'approfondissement à compter de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui a fixé dans la Constitution les principes directeurs de la décentralisation. Cette loi constitutionnelle a consacré l'organisation décentralisée de la République (article 1^{er} de la Constitution), a interdit les tutelles entre collectivités tout en

ouvrant la possibilité de désigner des collectivités chefs de file. Cette révision constitutionnelle a également introduit un certain nombre de principes :

– le principe de subsidiarité (« *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* », en vertu du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution) ;

– le principe de l'expérimentation (« *Les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* », en application du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution) ;

– le principe de l'autonomie financière, qui suppose un niveau de ressources propres constituant une part déterminante de l'ensemble des ressources. En complément de ce principe, est affirmé le principe de la compensation financière intégrale des compétences transférées aux collectivités (« *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* », en vertu du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution) ;

– le principe de la péréquation, c'est-à-dire de la redistribution des ressources entre collectivités afin d'atténuer les inégalités entre ces collectivités (« *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* », en application du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution).

Enfin, cette révision constitutionnelle a également consacré deux nouveaux droits en matière de démocratie locale :

– un droit de pétition, qui peut être exercé par les électeurs de chaque collectivité, pour demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée locale d'une question relevant de sa compétence ;

– le référendum local décisionnel (alors que, depuis 1992, n'était prévue que la possibilité d'un référendum local consultatif).

Dans le prolongement de cette révision constitutionnelle, des lois organiques d'application ont été prises :

– la loi organique du 1^{er} août 2003 relative au référendum local. Cette loi précise les règles d'organisation de ce référendum. Il est notamment prévu qu'un délai d'un an doit s'écouler entre deux référendums locaux ayant le même objet. Pour avoir valeur décisionnelle, le référendum local doit recueillir la participation d'au moins 50 % des électeurs et une majorité absolue en faveur de la décision soumise au vote ;

– la loi organique du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation. Les actes issus de l'expérimentation devront être publiés au *Journal Officiel* et transmis au représentant de l'État. La durée maximale de la période d'expérimentation est de cinq ans. À l'issue de cette période, un bilan de l'expérimentation permet de décider : soit l'expérimentation est abandonnée, soit elle est généralisée ;

– la loi organique du 29 juillet 2004, relative à l'autonomie financière des collectivités locales. L'autonomie financière a été définie comme le ratio ressources propres/ensemble des ressources perçues par les collectivités locales durant l'année 2003. Ainsi, ce ratio est le seuil minimal qui doit garantir une autonomie suffisante aux collectivités. Ce ratio est variable selon les niveaux de collectivités. Il s'établit à 60,8 % pour les communes et les regroupements de communes, 58,6 % pour les départements et 39,5 % pour les régions.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales constitue le second volet de ce que l'on désigne comme l'acte II de la décentralisation. À l'inverse de l'acte I, le choix est celui d'une grande loi de décentralisation, dont les conséquences s'échelonnent sur plusieurs années. Les points développés par cette loi sont l'expérimentation, l'allègement du contrôle de légalité et, surtout, une nouvelle vague de transferts de compétence.

De nombreuses compétences sont transférées, d'une part, aux régions, en matière de formation professionnelle, d'action économique, ainsi que de transports dans le cas de la région Île-de-France, et, d'autre part, aux départements, en matière d'action sociale et de routes. Les compétences transférées aux communes sont, en revanche, peu nombreuses. L'intercommunalité peut sembler absente, à première vue, des transferts de compétence. Mais, en fait, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre pourra demander à exercer, pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à ces collectivités. La possibilité d'intégrer le niveau intercommunal dans la pyramide des compétences est donc une nouveauté.

Les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 sont très échelonnés : si par exemple la région est compétente en matière de contrats d'apprentissage dès le 1^{er} janvier 2005, le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) aux départements et régions ne sera définitif qu'à compter du 1^{er} janvier 2008.

Comme lors des transferts de compétences des années 1980, la loi prévoit une compensation du coût de ce transfert pour les collectivités territoriales.

Le processus de décentralisation qui s'est déroulé depuis trente ans est donc un processus continu, dynamique et positif pour l'organisation de notre pays, la vie politique et la sphère publique en général. Les collectivités territoriales représentent une part importante de l'investissement public, emploient un nombre d'agents publics considérable (plus de 1,86 million d'agents publics territoriaux au 31 décembre 2006, soit près de 32 % de l'ensemble des trois fonctions publiques à

cette date). Leurs compétences et leurs moyens d'actions sont de plus en plus développés, et leur action en faveur d'un développement équilibré du territoire national décisive.

Néanmoins, en dépit de ces aspects positifs, la décentralisation s'est déroulée sans qu'une réforme en profondeur des structures territoriales ne l'accompagne.

B. UNE DÉCENTRALISATION DONT LES BÉNÉFICES ONT ÉTÉ AMOINDRIS PAR UNE ORGANISATION TERRITORIALE INADAPTÉE

L'organisation territoriale de la France, alourdie par l'empilement de structures toujours plus nombreuses et une identification insuffisante des responsabilités locales, demeure perfectible. De nombreux rapports ont, au cours des dernières années, dressé ce constat et appelé les pouvoirs publics à engager des réformes ambitieuses pour progresser dans ce domaine : la vitalité démocratique, l'efficacité administrative et la compétitivité économique de notre pays en dépendent largement.

1. La multiplication et l'éparpillement des structures

Les structures territoriales de la France ont été le fruit d'une longue sédimentation historique. La division du territoire national en communes et départements est vieille de plus de deux siècles, et le nombre très élevé de communes n'a guère diminué depuis lors. Le rapport de M. Pierre Richard sur les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales a d'ailleurs rappelé, en 2006, qu'avec plus de 36 000 communes ⁽¹⁾, la France rassemble à elle seule 40 % des communes de l'Union européenne, où elle fait figure d'exception : « *Aucun autre État européen ne dispose de plus de 15 000 structures territoriales, la moyenne étant nettement inférieure* » ⁽²⁾. Ajoutons que 90 % des communes françaises comptent moins de 2 000 habitants ⁽³⁾.

À ces échelons d'administration traditionnels se sont progressivement superposées, au cours des trente dernières années, de nouvelles structures territoriales : régions en tant de collectivités territoriales de plein exercice à partir de 1982 ⁽⁴⁾, pays institutionnalisés à partir de 1995 ⁽⁵⁾ pour mettre en œuvre un « projet de développement » à l'échelle des bassins de vie, et intercommunalités à

(1) 36 682 communes au 1^{er} janvier 2010, contre 44 000 municipalités créées en 1789 – qui correspondaient, le plus souvent, aux paroisses de l'Ancien régime.

(2) « Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise de la dépense publique locale », rapport de M. Pierre Richard, décembre 2009 (p. 56).

(3) Le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française présidée par M. Jacques Attali, remis au Président de la République le 23 janvier 2008, souligne d'ailleurs qu'au sein de l'Union européenne, « la France se caractérise par la plus faible taille moyenne des communes, avec 1 600 habitants, contre 55 200 au Danemark ou 7 200 en Italie » (p. 281).

(4) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(5) Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

fiscalité propre, multipliées à partir de 1999 ⁽¹⁾. Les pouvoirs publics n'ont jamais repensé cette architecture territoriale dans sa globalité et l'ont, de fait, alourdie par ces empilements successifs. Aussi la France compte-elle aujourd'hui un nombre inchangé de communes et de départements, auxquels il convient d'ajouter 26 régions, 351 pays reconnus ⁽²⁾, ainsi que 2 611 intercommunalités à fiscalité propre et 12 184 syndicats de communes (*voir tableau ci-après*).

(1) Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

(2) Chiffre au 1^{er} janvier 2010, fourni par la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

LES STRUCTURES TERRITORIALES ACTUELLES

| Nom de la région ⁽¹⁾ | Population régionale ⁽²⁾ | Nombre de départements | Nombre de pays reconnus ⁽³⁾ | Nombre d'EPCI (à fiscalité propre) ⁽⁴⁾ | Nombre de communes ⁽⁵⁾ | Population communale moyenne |
|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------|--|---|-----------------------------------|------------------------------|
| Alsace | 1 815 493 | 2 | 9 | 74 | 904 | 2008 |
| Aquitaine | 3 119 778 | 5 | 25 | 184 | 2 296 | 1 359 |
| Auvergne | 1 335 938 | 4 | 12 | 104 | 1 310 | 1 020 |
| Bourgogne | 1 628 837 | 4 | 16 | 134 | 2 046 | 796 |
| Bretagne | 3 094 534 | 4 | 21 | 119 | 1 270 | 2 437 |
| Centre | 2 519 567 | 6 | 26 | 144 | 1 842 | 1 368 |
| Champagne-Ardenne | 1 338 850 | 4 | 23 | 121 | 1 949 | 687 |
| Corse | 294 118 | 2 | 1 | 20 | 360 | 817 |
| Franche-Comté | 1 150 624 | 4 | 16 | 96 | 1 785 | 645 |
| Ile-de-France | 11 532 398 | 8 | 1 | 109 | 1 281 | 9 003 |
| Languedoc-Roussillon | 2 534 144 | 5 | 16 | 130 | 1 545 | 1 640 |
| Limousin | 730 920 | 3 | 16 | 67 | 747 | 978 |
| Lorraine | 2 335 674 | 4 | 15 | 146 | 2 339 | 999 |
| Midi-Pyrénées | 2 776 822 | 8 | 31 | 214 | 3 020 | 919 |
| Nord-Pas-de-Calais | 4 018 644 | 2 | 13 | 91 | 1 547 | 2 598 |
| Basse-Normandie | 1 456 793 | 3 | 13 | 127 | 1 812 | 804 |
| Haute-Normandie | 1 811 055 | 2 | 13 | 71 | 1 420 | 1 275 |
| Pays-de-la-Loire | 3 450 329 | 5 | 20 | 131 | 1 502 | 2 297 |
| Picardie | 1 894 355 | 3 | 16 | 84 | 2 291 | 827 |
| Poitou-Charentes | 1 724 123 | 4 | 25 | 97 | 1 462 | 1 179 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 4 815 232 | 6 | 15 | 98 | 963 | 5 000 |
| Rhône-Alpes | 6 021 293 | 8 | 14 | 234 | 2 879 | 2 091 |
| Total métropole | 61 399 521 | 96 | 357 | 2 595 | 36 570 | 1 679 |

Sources : INSEE, DGCL, APFP.

(1) Collectivité territoriale de Corse comprise.

(2) Recensement de 2008.

(3) Chiffres au 31 mars 2010, fournis par l'Association de promotion et de fédération des pays (APFP).

(4) Au 1^{er} janvier 2010.

(5) Ibid.

On ne peut, bien entendu, ramener l'ensemble des problèmes posés à la gestion locale par cette prolifération des structures administratives à la seule question du nombre de catégories de collectivités territoriales. Si l'on s'en tient aux seules collectivités territoriales mentionnées à l'article 72 de la Constitution, la coexistence de deux niveaux d'administration intermédiaire, le département et la région, dont les interventions peuvent être concurrentes, fait l'objet de critiques ou d'interrogations récurrentes, de même que le poids démographique et économique des actuelles communes et régions, jugé trop faible. La persistance de doublons administratifs entre les collectivités territoriales et l'État pour l'exercice des compétences transférées, tout comme l'alourdissement de la gestion administrative du « secteur communal » (communes et intercommunalités), sont également contestés par certains élus.

Comme le remarque la Cour des comptes dans son rapport sur la conduite par l'État de la décentralisation, le mouvement de décentralisation engagé depuis le début des années 1980 a bénéficié à des « *collectivités dont l'organisation sur le territoire national n'a pas été revue malgré un constat très partagé d'obsolescence, ni préalablement adaptée à ce nouveau partage de responsabilités publiques. Ainsi la décentralisation, qui aurait pu être accompagnée d'un remodelage de l'organisation territoriale cohérent avec une vision nouvelle de l'action publique, a dû s'accommoder d'une organisation territoriale jugée peu rationnelle et insuffisamment réformée* »⁽¹⁾.

Une limitation du nombre d'institutions locales aurait permis de réduire la complexité du paysage administratif, ainsi que les efforts de coordination entre les initiatives des différents partenaires, tout en maîtrisant les coûts de fonctionnement inhérents à chaque structure. En multipliant au contraire, au fil de l'eau, les cadres d'exercice des responsabilités locales, le législateur n'a pas contribué à améliorer l'intelligibilité et l'efficacité de la décentralisation.

2. L'enchevêtrement des compétences et des financements

L'une des caractéristiques juridiques des États unitaires est que les collectivités locales n'y disposent pas de la « compétence de leurs compétences », contrairement à des États fédérés dont les pouvoirs résultent avant tout d'une négociation⁽²⁾. En France, il revient à la loi, comme le prévoit l'article 72 de la

(1) La conduite par l'État de la décentralisation, *rapport public thématique de la Cour des comptes, octobre 2009*. Ce rapport ajoute : « De ce point de vue, et bien que le nombre de structures à fiscalité propre ait plus que quintuplé au cours des quinze dernières années, l'échelon supplémentaire de l'intercommunalité a, par exemple, été ignoré » (p. 2).

(2) M. Michel Verpeaux, *professeur de droit public à l'Université Paris I, rappelle ainsi que, « dans un État unitaire, c'est la loi qui fixe essentiellement les compétences de chacun des niveaux d'administration », tout en remarquant que la Constitution reste « muette quant au partage concret des compétences entre les différents niveaux d'administration »* (Les collectivités territoriales en France, Dalloz, 2006). Dans le même sens, le rapport d'information (n° 264) de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault du 11 mars 2009, présentant les premières orientations de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, remarque : « Dans notre système de droit unitaire, c'est à l'État qu'appartient la « compétence de la compétence » des collectivités territoriales, lesquelles n'ont que des compétences d'attribution. Ainsi qu'en dispose l'article 34 de la Constitution, « la loi détermine les

Constitution, de fixer les conditions de leur libre administration et, dans ce cadre, l'étendue de leurs compétences. Aussi la décentralisation y a-t-elle été conçue, dès l'origine, comme un transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales, le législateur devant s'efforcer d'y procéder avec clarté, en limitant les chevauchements de compétences. Cette exigence, explicitement affirmée par la loi en 1983 ⁽¹⁾, a pourtant été rapidement perdue de vue – même si la prééminence des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, ou celle des départements en matière d'aide sociale, ont pu être préservées. Le Comité pour la réforme des collectivités locales attribue essentiellement cette évolution au « *fait que, depuis lors, nombre de législations spéciales ont entendu y déroger, chaque fois pour de bonnes raisons* ».

En somme, l'approche sectorielle et fragmentaire des problèmes a empêché de penser la cohérence globale de la législation résultant des interventions successives. Comme l'a souligné la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, la logique initiale des blocs de compétences n'a guère été respectée et « *le législateur a procédé à des transferts sectoriels en dehors des grandes lois de décentralisation sans toujours se soucier de la cohérence d'ensemble, obscurcissant progressivement le paysage institutionnel* » ⁽²⁾. Cet enchevêtrement des compétences entre les différentes catégories de collectivités territoriales s'explique aussi par le fait que les assemblées locales ont naturellement tendance à se saisir de toutes les questions politiques intéressant leur territoire. Elles peuvent, juridiquement, s'appuyer à ce titre sur les articles de loi ⁽³⁾ qui attribuent à chaque catégorie de collectivités territoriales une compétence générale pour régler les « affaires » relatives à leur territoire.

La répartition trop confuse des compétences entre les échelons d'administration territoriale, dont la responsabilité a été partagée par les gouvernements successifs depuis plus de 25 ans, a incontestablement nui à la lisibilité et à l'efficacité de notre décentralisation. Votre rapporteur rejoint, à cet égard, l'analyse générale du rapport d'information adopté à l'unanimité par votre commission des Lois au mois d'octobre 2008 : « *l'accroissement du nombre de niveaux de collectivités territoriales a d'autant plus favorisé l'enchevêtrement des*

principes fondamentaux [] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». On peut même faire observer que l'État législateur détermine lui-même les compétences de l'État administrateur » (p. 27-28).

(1) Le premier alinéa de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), issu de l'article 3 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dispose encore aujourd'hui : « La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions. »

(2) Rapport d'information (n° 264) de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault du 11 mars 2009, présentant les premières orientations de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales (p. 31).

(3) Articles L. 2121-29, L. 3211-1 et L. 4221-1 du CGCT, respectivement pour les communes, les départements et les régions.

compétences, la dispersion des énergies et la dilution des responsabilités qu'elle s'est accompagnée du maintien d'une clause générale de compétence poussant chaque catégorie de collectivités à se saisir de l'ensemble des problèmes locaux. L'augmentation du nombre d'acteurs aurait sans doute eu des conséquences moins fâcheuses pour la bonne gestion des affaires locales si l'action de chacun d'entre eux avait été plus nettement spécialisée »⁽¹⁾.

3. L'impact sur la démocratie locale et les finances publiques

La multiplication des structures et la confusion des compétences qui caractérisent désormais notre organisation territoriale ont des conséquences négatives, tant pour le dynamisme de la démocratie locale que pour l'évolution de nos finances publiques.

a) Des responsabilités locales mal identifiées

La conduite de projets locaux est à la fois compliquée et ralentie par la nécessité d'obtenir, selon des procédures contractuelles, l'accord d'un nombre accru de partenaires institutionnels, qui apportent chacun une part de financement, sans que le pilotage de l'opération dans son ensemble soit bien identifié.

Ce constat, largement partagé par les élus concernés, a déjà été dressé par de nombreux rapports. Dans un rapport adopté par votre commission des Lois voici quatre ans, M. Michel Piron s'inquiétait des incertitudes juridiques grandissantes engendrées par la généralisation, au niveau local, des instruments de type contractuel, en précisant : « *L'insuffisante identification des responsabilités réciproques dans la mise en œuvre du contrat et la lourdeur d'opérations nécessairement conjointes sont des motifs réels de blocage. La multiplication des contrats crée la confusion* »⁽²⁾. À la fin de l'année 2007, le rapport du groupe de travail sur les relations entre l'État et les collectivités locales, présidé par le sénateur Alain Lambert, entendu par votre rapporteur, a mis en garde contre les effets de l'enchevêtrement des compétences et d'une « *comitologie foisonnante* » sur la conduite des politiques locales : il en résulte, selon lui, des « *pertes de temps considérables, avant la décision comme dans sa mise en œuvre, qui ralentissent l'action publique* ». Dans la foulée, le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française présidée par M. Jacques Attali a dénoncé, dans un style polémique, l'impact d'une organisation territoriale trop confuse, en soulignant notamment : « *Les redondances et chevauchements de compétences entre les divers échelons territoriaux créent à la fois un éclatement de la responsabilité, la paralysie de la décision et la déroute de l'administré* »⁽³⁾.

(1) Rapport d'information (n° 1153) de l'Assemblée nationale sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, présenté au nom de sa commission des Lois, le 8 octobre 2008, par MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas (p. 43).

(2) Rapport d'information (n° 2881) de l'Assemblée nationale sur l'équilibre territorial des pouvoirs, présenté au nom de la commission des Lois, le 22 février 2006, par M. Michel Piron (p. 168).

(3) Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, présidée par M. Jacques Attali, remis au Président de la République le 23 janvier 2008 (p. 201).

En somme, l'expertise et les concertations requises sont de plus en plus lourdes, ce qui affaiblit les décisions politiques, mais aussi leur contrôle, puisque les administrés peinent à distinguer les responsabilités locales. Or, la décentralisation ne saurait devenir l'affaire des experts, ni même des seuls élus, car ce serait contraire à sa vocation démocratique, qui est avant tout de rapprocher les décisions des citoyens. Ces imperfections expliquent sans doute en grande partie la faiblesse traditionnelle de la participation électorale lors du renouvellement des assemblées locales, en particulier pour les conseils généraux et régionaux. Ainsi, la confusion des responsabilités entre ces échelons d'administration, déjà perçus comme relativement lointains, ne facilite pas la tenue d'un débat compréhensible et attractif, portant réellement sur les politiques locales conduites dans chaque territoire.

b) Des dépenses publiques locales alourdies

La coexistence d'un nombre excessif de structures territoriales aux compétences mal définies fragilise également la situation de nos finances publiques et la compétitivité de notre économie. En effet, cette organisation, en générant des doublons administratifs, conduit à augmenter le nombre d'emplois publics dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics (voir tableau ci-après), dont les dépenses de fonctionnement sont durablement alourdies.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES ADMINISTRATIONS LOCALES DEPUIS 1986

| Administrations locales | 1986 | 1996 | 2006 | Évolution 1986-2006 |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|---------------------|
| Communes | 749 210 | 853 715 | 1 005 733 | + 34,2 % |
| Groupements locaux | 194 557 | 239 312 | 420 868 | + 116,3 % |
| Départements | 174 254 | 160 757 | 213 600 | + 22,6 % |
| Régions | 3 362 | 8 577 | 22 300 | + 563,3 % |
| Total | 1 121 383 | 1 262 361 | 1 662 501 | + 48,3 % |

Sources : DGCL, direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales a également estimé que le système actuel conduisait à une « *justification indue des excès des financements croisés et, par suite, [à une] difficulté à maîtriser la dépense publique locale* » (voir tableau ci-après).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS LOCALES DEPUIS 1985

(en milliards d'euros)

| Nature des dépenses | 1985 | 1995 | 2005 | 2008 | Évolution 1985-2008 |
|---|------|-------|-------|-------|---------------------|
| Dépenses de fonctionnement ⁽¹⁾ | 26 | 55,1 | 93,9 | 109,6 | + 321,5 % |
| Dépenses d'investissement ⁽²⁾ | 15,2 | 25,8 | 39,4 | 45,4 | + 198,7 % |
| Total des dépenses | 62,7 | 117,2 | 188,2 | 220,6 | + 251,8 % |

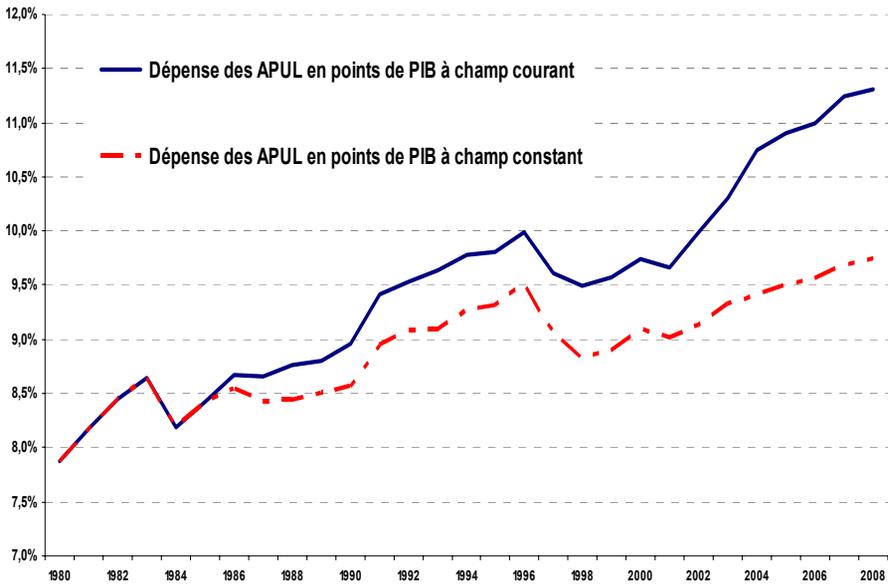
Source : DGCL.

Si l'investissement élevé des collectivités territoriales mérite d'être salué et soutenu – il représente près des trois quarts de l'investissement public –, force est de constater que ces dépenses ont été nettement moins dynamiques que les dépenses de fonctionnement au cours de la dernière décennie : entre 2001 et 2008, leur hausse atteint respectivement 25 % et 54,5 %. **Les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales n'expliquent qu'en partie l'augmentation de la dépense locale**, car celle-ci a, depuis 1998, crû de 3,1 % par an indépendamment de ces transferts, c'est-à-dire plus rapidement que la richesse nationale (voir graphique ci-après).

(1) Conformément à la présentation officielle des comptes nationaux, ne sont comprises dans cette catégorie ni les dépenses liées aux intérêts d'emprunt, ni celles qui résultent du versement de prestations et d'autres transferts.

(2) Formation brute de capital fixe.

ÉVOLUTION COMPARÉE DU POIDS DES DÉPENSES LOCALES DANS LA RICHESSE NATIONALE DEPUIS 1980 TRANSFERTS DE COMPÉTENCES COMPRIS ET EXCLUS ⁽¹⁾



Sources : Insee, DGCL

En outre, comme le relève la Cour des comptes, « *il est paradoxal de constater que les plus fortes augmentations d'effectifs se sont réalisées dans les catégories de collectivités – communes et leurs groupements – qui n'ont pas été concernées par des transferts significatifs de compétences* » ⁽²⁾. Il apparaît donc que cette augmentation des dépenses du secteur communal est avant tout structurelle. Elle serait, selon la Cour des comptes, principalement liée à l'émiettement communal et au développement d'une administration intercommunale, conçu comme un moyen d'y remédier.

Or, ces dépenses supplémentaires ne peuvent être financées que par un surcroît de dette publique ⁽³⁾ ou une augmentation des prélèvements

(1) La courbe représentant l'évolution des dépenses des administrations publiques locales (APUL) hors transferts de compétences est intitulée « Dépense des APUL en points de PIB à champ constant ».

(2) La conduite par l'État de la décentralisation, rapport public thématique de la Cour des comptes, La Documentation française, octobre 2009 (p. 84).

(3) Rappelons que l'endettement des collectivités territoriales, qui ne représente certes que 11 % de la dette publique dans son ensemble, a tout de même augmenté de 24,3 % entre 2004 et 2008.

obligatoires⁽¹⁾, qui pénalisent l'activité économique. Rejoignant cette analyse, dans un rapport sur la décentralisation, publié en 2007, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) notait qu'une meilleure maîtrise de la dépense publique passait notamment, en France, par une définition plus claire des compétences des collectivités territoriales et remarquait qu'outre le « *surcoût technique de production* » d'un service local lié à la « *duplication des services administratifs* », la possibilité ainsi offerte aux ménages et aux entreprises de bénéficier d'un même service à plusieurs niveaux « *engendre des mécanismes de surenchère entre les collectivités qui aboutissent à une surproduction de services* ».

Il est temps, aujourd'hui, de corriger les imperfections de cette organisation territoriale, devenue trop lourde et confuse, pour renouer avec l'ambition originelle de la décentralisation : rapprocher les décisions des citoyens pour offrir plus directement à la population des services de qualité, au meilleur coût, en tenant mieux compte des réalités du terrain et des aspirations des populations locales.

II. – LA NÉCESSAIRE RÉNOVATION DE L'ARCHITECTURE TERRITORIALE

Toute en restant fidèle à l'esprit d'une décentralisation riche de promesses, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales vise à rénover profondément notre architecture territoriale. Il tend, en effet, à faciliter le regroupement de multiples structures, à supprimer celles qui sont le moins utiles, à mieux prendre en compte le fait urbain et à jeter les bases d'une gestion plus complémentaire des affaires départementales et régionales.

Il était évidemment indispensable qu'une réforme aussi ambitieuse fasse l'objet d'une importante réflexion et d'une concertation, avant d'être examinée dans le respect du travail parlementaire. Votre rapporteur constate que ces conditions sont aujourd'hui satisfaites, même si certains choix demeurent contestés et appelleront finalement le Parlement à débattre et à trancher, conformément à son rôle dans notre démocratie.

A. UNE RÉFORME PRÉPARÉE DANS LA CONCERTATION ET LE RESPECT DES ÉLUS DU PEUPLE

1. De multiples instances de réflexion préalable qui ont appelé à une profonde rénovation de l'action locale

L'élaboration du projet de réforme des collectivités territoriales a été précédée de la rédaction de multiples rapports qui ont contribué à dresser un bilan critique de l'évolution de notre organisation territoriale et des finances locales, et à

(1) Entre 2003 et 2008, le produit de la fiscalité directe locale (taxe professionnelle, taxes foncières et taxe d'habitation), dont les collectivités territoriales sont responsables, a augmenté de 27,8 % en métropole.

dessiner des solutions. Le Président de la République Nicolas Sarkozy a décidé, par un décret du 22 octobre 2008 ⁽¹⁾, de confier spécialement l'étude de ces questions à une instance de réflexion pluraliste, composée de dix personnalités d'horizons professionnels et de sensibilités politiques diverses. Présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, ce comité, auquel votre rapporteur a eu l'honneur de participer, avait pour mission d'étudier notamment « *les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers* ». Après avoir effectué une soixantaine d'auditions, dont celles des partis politiques disposant d'une représentation parlementaire, le Comité pour la réforme des collectivités locales a adopté vingt propositions, dont il a esquissé une mise en forme législative, et a rendu publiques ses conclusions, relatives aux collectivités territoriales en général, mais aussi au Grand Paris, le 5 mars 2009.

Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis, « *les conclusions de ce rapport [en ont formé] le point de départ* », même si la réflexion préalable directement menée au sein du Parlement a, fort heureusement, aussi été prise en compte. Votre rapporteur a déjà eu l'occasion de rappeler l'utilité des travaux menés à ce sujet au sein de votre commission des Lois, qui a adopté le 8 octobre 2008 un rapport sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, ainsi que par la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, dont le rapport final a été publié le 17 juin 2009. Ces rapports s'étaient eux-mêmes appuyés sur les travaux menés, au cours des quatre années précédentes, par MM. Michel Pébereau et Pierre Richard en ce qui concerne les dépenses locales, par MM. Alain Lambert et Jacques Attali pour l'analyse des structures territoriales et de la répartition des compétences, ou encore par nos collègues Michel Piron et Alain Gest s'agissant du bilan de la décentralisation et de l'organisation territoriale en général.

D'importantes convergences se sont dégagées de ces rapports récents quant au bilan qui peut aujourd'hui être dressé de la décentralisation et aux principaux moyens d'en améliorer le fonctionnement. Sans conduire à un consensus politique aussi fort que votre rapporteur le souhaiterait, ces travaux ont facilité l'accès de tous à l'information et permis à chacun d'affiner sa réflexion. Ils ont ainsi ouvert la voie à la réforme des finances locales, à celle du Grand Paris, ainsi qu'à celle dont l'Assemblée nationale est aujourd'hui saisie.

2. L'association des élus locaux à l'élaboration du projet gouvernemental

Il aurait évidemment été absurde d'engager la réforme des collectivités territoriales sans mener une concertation approfondie avec les élus locaux, dont l'expérience est irremplaçable, parce qu'ils sont les premiers concernés par la

(1) Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du Comité pour la réforme des collectivités locales.

définition des règles applicables à la décentralisation. Votre rapporteur constate que cette exigence a été largement satisfaite, tant au sein des instances de réflexion déjà évoquées que dans les travaux d'élaboration du projet de loi par le Gouvernement lui-même.

Ainsi, chaque grande association d'élus locaux a été entendue par les missions d'information de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que par le Comité pour la réforme des collectivités locales. Cette période de concertation, qui s'est étendue du mois de novembre 2007 au mois de mai 2009, a ainsi permis aux membres des organes délibérants des communes, des intercommunalités à fiscalité propre, des départements et des régions de peser « en amont » sur les orientations qui ont, ensuite, guidé les travaux gouvernementaux.

De même, le Gouvernement s'est efforcé de recueillir régulièrement le point de vue de ces associations tout au long de l'élaboration du projet de loi. Comme le rappelle l'étude d'impact, la consultation a débuté au plus haut niveau avec la réunion, le 26 mars 2009, de la Conférence nationale des exécutifs en présence du Premier ministre François Fillon. Elle s'est poursuivie par la participation de ces associations à trois ateliers thématiques aux mois d'avril et mai 2009, puis par une nouvelle phase de consultation de ces mêmes associations sur le texte de l'avant-projet de loi qui leur avait été transmis le 15 juillet 2009. Enfin, l'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF) ont pu à nouveau exprimer officiellement leurs avis sur le texte en préparation, lors de la réunion de la Conférence nationale des exécutifs du 15 octobre 2009.

3. Un projet de loi examiné dans le respect du travail parlementaire

Envisager l'examen de ce projet de loi dans l'urgence aurait, assurément, été peu respectueux des droits et du rôle démocratique du Parlement. Là encore, votre rapporteur note que le Gouvernement n'a pas engagé la procédure accélérée et a, au contraire, pris un temps propice à la réflexion parlementaire, pratique dont on ne peut que souhaiter qu'elle soit plus fréquente. Ainsi, le projet de loi a été présenté en Conseil des ministres le 21 octobre 2009, examiné deux mois plus tard par la commission des Lois du Sénat, ce dernier l'ayant finalement adopté le 4 février 2010 en séance publique, après trois semaines d'intenses débats.

L'Assemblée nationale est, également, soumise à un calendrier d'examen satisfaisant, puisque plus de trois mois ont séparé la transmission du projet de loi de son examen par votre commission des Lois, permettant ainsi à votre rapporteur d'effectuer de très nombreuses auditions. La discussion en séance publique de ce projet de loi, prévue à compter du 25 mai, interviendra donc au terme d'une procédure dont la chronologie a été bien maîtrisée. Votre rapporteur espère que cette approche favorisera une conduite sereine des débats, propice à une élaboration éclairée de la législation.

B. LES PRINCIPAUX AXES DE LA RÉFORME

1. Démocratiser l'intercommunalité

Le présent projet de loi propose de démocratiser l'intercommunalité. Pour cela, le mode de désignation des représentants des communes dans les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre est réformé. À l'origine, les conseils municipaux désignaient leurs représentants dans les organes délibérants des EPCI. La loi dite Chevènement du 12 juillet 1999 ⁽¹⁾ a rendu obligatoire une représentation des communes dans les EPCI à fiscalité propre par des conseillers municipaux. En outre, dans le cas des communautés urbaines, la désignation doit avoir lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Mais si cette désignation des membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre assure une représentation des communes conforme à celle des conseils municipaux, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une élection au suffrage universel indirect.

Le caractère indirect de cette élection ne garantit pas, lors de la campagne pour les élections municipales, un débat public sur l'intercommunalité. Il éloigne les citoyens de cet échelon de décision. De même, la légitimité des délégués communaux dans les organes délibérants des EPCI est faible.

La question de l'introduction d'un mode de désignation direct des délégués des communes dans les EPCI avait été envisagée par la représentation nationale lors de l'examen du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, en 2001-2002. La commission des Lois puis l'Assemblée nationale avaient adopté en première lecture un article additionnel prévoyant une élection des membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct dans les communes de plus de 3 500 habitants. Cet article avait ensuite été supprimé au Sénat, qui avait jugé que la réflexion sur le mode de scrutin applicable devait se poursuivre, et n'avait par la suite pas été rétabli par la commission mixte paritaire.

Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Édouard Balladur a proposé d'instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux ⁽²⁾. Il a justifié cette proposition par l'importance des compétences exercées par ces EPCI, « qui s'apparentent, en fait, à une compétence générale », ainsi que par l'importance de leur pouvoir fiscal.

Conformément à cette proposition, l'**article 2** du présent projet de loi prévoit que la désignation des représentants des communes dans ces organes délibérants ait lieu au suffrage universel direct, lors des élections municipales. Les modalités précises de désignation de ces représentants doivent être établies dans

(1) Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

(2) Comité pour la réforme des collectivités locales, Il est temps de décider. Rapport au Président de la République, 5 mars 2009 (voir la proposition n° 7, page 76).

un second temps, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale (6° de l'article 4 dans la rédaction initiale de ce projet de loi, non encore examiné par le Sénat).

Le Sénat a souhaité, lors de l'examen du projet de loi, assurer une distinction explicite entre, d'une part, les conseils municipaux élus au scrutin de liste (ceux des communes de 3 500 habitants et plus actuellement, et ceux des communes de 500 habitants et plus dans l'état du projet relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale), pour lesquels la désignation des représentants interviendra « *dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct* », et, d'autre part, les autres conseils municipaux, pour lesquels la désignation des représentants devrait correspondre à l'ordre du tableau.

La démocratisation de l'intercommunalité passe également par une réforme du mode de composition des conseils communautaires. Les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre voient le nombre de leurs sièges et leur répartition entre les communes membres actuellement fixés dans les statuts, par accord des communes dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI. Dans le cas des communautés urbaines, à défaut d'accord amiable de l'ensemble des communes membres, le nombre et la répartition des sièges obéissent à des règles particulières fixées par le législateur. Ainsi, le nombre de sièges est prévu par un tableau à deux entrées, en fonction du nombre total de communes d'une part et de la population totale de l'EPCI d'autre part ; la répartition assure un siège à chaque commune membre, puis les autres sièges sont répartis à la proportionnelle à la plus forte moyenne entre les communes en fonction de leur poids démographique.

Ces règles actuelles très souples conduisent par conséquent à une répartition des sièges au sein des conseils communautaires selon des clés de répartition très variables. D'après les informations communiquées par l'Assemblée des communautés de France (ADCF), en 2008, 44 % des EPCI ont une répartition des sièges proportionnelle à la population, 33 % une répartition selon un système mixte combinant un nombre minimal de délégués par commune et une représentation proportionnelle, 15 % une clé de répartition accordant le même nombre de délégués à chaque commune. Or, le fait de pouvoir ignorer le poids démographique respectif de chacune des communes membres de l'EPCI n'est pas sans poser un problème. En effet, le Conseil constitutionnel a considéré que « *dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités locales exercent en lieu et place de ces dernières des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques* »⁽¹⁾.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (considérant 48).

En outre, le fait que les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre fassent l'objet d'une désignation au suffrage universel direct incite à prévoir un mode de répartition des sièges des conseils communautaires qui soit fondé sur des bases essentiellement démographiques, afin de respecter l'égalité entre les électeurs.

La rédaction initiale de l'**article 3** du projet de loi proposait de prévoir dans la loi un cadre unique pour la fixation du nombre de sièges ainsi que pour leur répartition entre les communes membres des EPCI à fiscalité propre.

Sur ce point, le Sénat a considéré qu'une règle uniforme, ne laissant pas de place à la concertation et à l'accord local, pourrait avoir des conséquences négatives pour certains EPCI. Il a ainsi élaboré une solution plus souple, laissant aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération la faculté de fixer le nombre de sièges et de les répartir par la voie d'un accord à la majorité qualifiée⁽¹⁾, en tenant compte de la population et sans pouvoir accorder à une commune moins d'un siège ou plus de la moitié des sièges. En l'absence d'accord, un cadre légal est alors prévu : un tableau précise le nombre de sièges à répartir, en fonction de la population de l'EPCI, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Des sièges de droit sont, en outre, accordés aux communes membres de l'EPCI ne pouvant bénéficier de sièges en vertu de la répartition proportionnelle. Enfin, une marge de manœuvre est créée dans ce cadre légal, en permettant aux communes, à la majorité qualifiée⁽²⁾, de décider la création et la répartition de sièges supplémentaires, dans la limite de 10 % des sièges précédemment distribués. Dans le cas particulier des communautés urbaines et des futures métropoles, ce cadre légal serait applicable de plein droit, et non seulement à défaut d'accord local.

Les auditions conduites par votre rapporteur ont confirmé la nécessité de préserver une nécessaire souplesse dans la fixation du nombre de sièges et la répartition de ces sièges au sein des conseils communautaires. Dans le même temps, la prise en compte du poids démographique respectif de chaque commune ne peut pas être ignorée. La solution élaborée par le Sénat est donc de ce point de vue équilibrée.

2. Favoriser le regroupement volontaire des structures territoriales existantes

Afin de favoriser une réduction du nombre de structures territoriales, le projet de loi tend à mettre en place de nouvelles procédures permettant à des collectivités territoriales d'une même catégorie de prendre des initiatives locales visant à fusionner entre elles, qu'il s'agisse de communes, de départements ou de

(1) Deux tiers des communes représentant la moitié de la population, ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population.

(2) Deux tiers des communes représentant la moitié de la population, ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population, et un accord de la commune la plus importante comptant plus du quart de la population de l'EPCI.

régions. Il prévoit également d'achever et de rationaliser la carte intercommunale avant la fin de l'année 2013, ce qui amènera notamment, en concertation avec les élus locaux, à intégrer les dernières communes isolées à un EPCI à fiscalité propre et à fusionner des EPCI entre eux.

a) Les regroupements proposés pour les communes et les intercommunalités

Les **articles 16 et 17** du projet de loi prévoient l'élaboration avant la fin de l'année 2011, dans chaque département, d'un schéma départemental de coopération intercommunale. Ce schéma sera arrêté par le préfet après consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), représentant les différentes catégories d'élus locaux, ainsi que des organes délibérants des communes et des EPCI. Il devra indiquer les modifications à apporter à la carte intercommunale, de façon à assurer la couverture de l'ensemble du territoire départemental par des EPCI à fiscalité propre et à rationaliser les périmètres des EPCI à fiscalité propre et des syndicats existants, ce qui pourra conduire à prévoir, notamment, la fusion de certains d'entre eux, ainsi que la suppression des syndicats de communes ou syndicats de communes les moins utiles. Les **articles 29 et 30** prévoient que, pendant une période transitoire s'achevant au plus tard à la fin de l'année 2013, les préfets disposeront de pouvoirs renforcés pour mettre en œuvre ce schéma, auquel la CDCI pourra toutefois apporter des modifications à la majorité qualifiée de ses membres.

Le projet de loi rénove en outre, dans ses **articles 18, 19, 20 et 22**, les procédures de droit commun qui seront applicables à partir de 2014 aux fusions d'EPCI à fiscalité propre et de syndicats, aux rattachements de communes isolées à des EPCI à fiscalité propre, ainsi qu'à la création de nouveaux syndicats de communes ou syndicats mixtes. Ces adaptations, d'une ampleur assez limitée, permettront de préserver la cohérence de la carte intercommunale après la mise en œuvre du schéma départemental.

Les **articles 8 à 11** du présent projet de loi tendent à relancer la politique de fusion de communes, en substituant à l'actuel régime issu de la loi « Marcellin » du 16 juillet 1971 ⁽¹⁾ un nouveau dispositif de regroupement de communes sous forme de « *communes nouvelles* ».

L'émiettement communal demeure l'une des singularités de notre organisation territoriale. La France comptait 36 682 communes en 2009, à comparer à environ 38 800 communes en 1950, soit une diminution de moins de 6 % en près de soixante ans. Sur ces 36 682 communes, plus du quart compte moins de 200 habitants. Bien connu, l'échec de loi « Marcellin » se mesure clairement à la lecture de l'étude d'impact jointe au présent projet : on ne dénombre entre 1971 et 2009 que 943 fusions de communes et, compte tenu des

(1) Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

« défusions » intervenues postérieurement, le nombre de communes réellement supprimées par fusion ne s'établit qu'à 1 100 pour toute la période.

À la différence de la démarche du législateur de 1971 qui, par l'intermédiaire de plans préfectoraux de fusions de communes, se voulait systématique⁽¹⁾, le dispositif de « commune nouvelle » proposé dans le présent projet s'analyse comme un simple outil supplémentaire au service du regroupement communal, venant s'ajouter – sans prétendre s'y substituer – aux mécanismes de coopération intercommunale.

Aux termes du présent projet, une commune nouvelle peut être créée en lieu et place de communes contiguës, appartenant ou non à un même EPCI⁽²⁾. Avant que le Sénat ne les durcisse, les conditions de création d'une commune nouvelle étaient relativement souples : la création supposait soit des délibérations concordantes de tous les conseils municipaux concernés, soit une consultation de la population recueillant l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, représentant au moins un quart des électeurs inscrits dans l'ensemble du périmètre. Une incitation financière pérenne était en outre prévue, sous forme d'une « *dotations particulière* » égale à 5 % de la dotation forfaitaire des communes regroupées.

Une fois créée, la commune nouvelle se substitue aux anciennes communes, qui perdent leur statut de collectivité territoriale. Celles-ci peuvent néanmoins, sauf décision contraire du conseil municipal de la commune nouvelle, être maintenues sous forme de « *communes déléguées* », dotées d'un maire délégué, d'une mairie annexe et, le cas échéant, d'un organe délibérant. Ces communes déléguées sont régies par des règles proches de celles applicables aux arrondissements de Paris, Lyon et Marseille.

b) Les regroupements proposés pour les départements et les régions

Par ailleurs, afin de permettre l'agrandissement des structures départementales et régionales, les **articles 12 et 13** du projet de loi tendent à autoriser les conseils généraux et régionaux à prendre de nouvelles initiatives pour y parvenir. Cette proposition avait été formulée d'abord par le rapport d'information de votre commission sur la clarification des compétences des collectivités territoriales du 8 octobre 2008 pour les régions, puis par le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales du 5 mars 2009 pour les départements comme les régions.

Cette nouvelle procédure permettrait aux assemblées locales de proposer des fusions entre départements ou entre régions et de consulter à ce sujet les

(1) L'article 1^{er} de la loi « Marcellin » distinguait en effet les communes pouvant « assurer par elles-mêmes leur développement », les communes pour lesquelles une « mise en commun des moyens et des ressources » était nécessaire et « les communes qui devraient fusionner avec d'autres communes ».

(2) Alors que le Comité pour la réforme des collectivités territoriales voyait dans la commune nouvelle une « option » spécifique aux EPCI à fiscalité propre souhaitant se transformer en collectivité territoriale à statut particulier (aligné sur celui des métropoles, au sens où le Comité entendait ce terme : voir infra).

électeurs territorialement concernés, dont l'accord serait requis. La décision finale de procéder au regroupement demandé serait prise par le Gouvernement (par décret en Conseil d'État), les assemblées locales ne disposant pas elles-mêmes de cette compétence nationale. Le système proposé, qui complète les possibilités d'intervention directe du législateur, est entièrement nouveau pour les départements. Dans le cas des régions, il représente un assouplissement substantiel du droit actuel, qui impose de recueillir non seulement l'accord de tous les conseils régionaux, mais aussi celui d'une majorité qualifiée des conseils généraux des départements composant les régions dont la fusion est envisagée.

3. Doter les grandes métropoles urbaines d'une gouvernance unifiée

« Organisées en système, structurées par des pôles (espaces urbains centraux, villes moyennes, etc.) et des liens fonctionnels efficaces, les métropoles sont aujourd'hui les lieux essentiels de la croissance française. Pour cette raison, leur performance conditionne l'existence même des politiques nationales de redistribution et de cohésion territoriale. Il est donc nécessaire de renforcer leur attractivité et l'efficacité du système territorial qu'elles irriguent, tout en encourageant une ouverture à l'international encore plus marquée »⁽¹⁾.

Ce constat, établi par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), est aujourd'hui largement partagé. En 2008, votre rapporteur soulignait que le développement métropolitain était un phénomène commun à l'ensemble des économies occidentales. Il concluait qu'il appartenait à notre pays d'en tirer toutes les conséquences, notamment institutionnelles, en suscitant des synergies entre politique urbaine (niveau communal), politiques sociales (niveau départemental) et politique économique (niveau régional)⁽²⁾.

Les **articles 5, 6 et 7** du présent projet de loi tirent ainsi leur origine de la volonté de disposer de structures juridiques adaptées aux grandes agglomérations, afin de leur permettre de relever les défis du développement urbain.

Le dispositif proposé s'avère cependant en retrait par rapport à certaines préconisations émises ces dernières années. En 2008, le rapport de la mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann suggérait par exemple de créer des métropoles par fusions entre conseils généraux et intercommunalités⁽³⁾. L'année suivante, le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par

(1) DIACT, Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire, *Documentation française*, 2009 (p. 29). La métropole est définie par la DIACT comme un espace à dominante urbaine doté d'un faisceau de fonctions supérieures, d'infrastructures et d'équipements de rayonnement international et ayant vocation à mettre en œuvre une stratégie territoriale.

(2) Dominique Perben, Imaginer les métropoles d'avenir, *Rapport au Président de la République*, janvier 2008.

(3) Étaient visés les départements dans lesquels le poids démographique du principal EPCI s'avère prépondérant. Voir Jean-Luc Warsmann, Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, Pour un big-bang territorial. Dix principes pour clarifier l'organiser territoriale française, *Rapport d'information au nom de la commission des Lois*, n° 1153, octobre 2008 (p. 111).

M. Édouard Balladur, recommandait que « soit créée une catégorie de collectivités locales à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, les "métropoles". La liste de ces métropoles serait fixée par la loi elle-même, à l'instar de la loi du 31 décembre 1966 qui a limitativement énuméré les communautés urbaines qu'elle a instaurées []. Ces métropoles bénéficieraient de l'ensemble des compétences reconnues aux communes et de la clause de compétence générale. [] En outre, le Comité souhaite que les métropoles ainsi créées exercent, par attribution de la loi qui les aura instituées, la totalité des compétences départementales (action sociale et médico-sociale, collèges, environnement...), car tel est bien le meilleur moyen de répondre de manière concrète aux besoins des habitants en zone très urbanisée et de réaliser des économies d'échelle »⁽¹⁾.

Cette conception de la métropole – vue comme une « ville-département » ou un « département urbain » – n'a finalement été retenue ni par le Gouvernement, ni *a fortiori* par le Sénat. Deux séries de motifs y ont en effet été opposées :

– des motifs juridiques : la création d'une authentique collectivité territoriale métropolitaine rendrait difficile, sinon impossible, le maintien aux communes de leur statut de collectivités territoriales⁽²⁾. C'est pourquoi les **articles 5 et 6** du présent projet font de la métropole une simple catégorie supplémentaire d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ;

– des motifs politiques : les différents échelons territoriaux, notamment départementaux, redoutent la concurrence de métropoles trop puissantes. Une telle crainte n'apparaît plus fondée à la lecture du présent projet, qui préserve largement les prérogatives du département et de la région. Par ailleurs, la désignation expresse dans la loi d'une liste de métropoles aurait pu être interprétée comme une marque de défiance à l'égard des acteurs locaux : la création des métropoles repose donc finalement sur le principe du volontariat.

Quoiqu'en retrait par rapport à certaines ambitions initiales, la métropole telle que proposée à l'article 5 du présent projet n'en constitue pas moins une forme d'EPCI particulièrement aboutie.

Regroupant des communes formant un ensemble de plus de 450 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, la métropole bénéficie de compétences qui empruntent tout à la fois aux échelons communal, départemental, régional et étatique. Certaines compétences lui sont transférées de plein droit, en lieu et place des communes (sans référence à la notion d'intérêt communautaire) ou des départements (notamment les transports scolaires et la gestion des routes), tandis que d'autres compétences sont subordonnées à la conclusion d'une convention avec le département, la région (en matière de développement économique ou de

(1) Rapport précité du Comité pour la réforme des collectivités locales (p. 78-79).

(2) Ce qu'avait d'ailleurs mis en évidence ce même rapport (p. 78-79). La principale difficulté réside dans le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui dispose qu'« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

gestion des collèges et des lycées) ou l'État (pour le transfert de certains équipements). Dans la version initiale du présent projet, la métropole se voulait également particulièrement intégrée d'un point de vue fiscal et financier, puisque les principales impositions directes communales lui étaient transférées de plein droit, de même que la dotation globale de fonctionnement (DGF) de chacune des communes membres.

Parallèlement à cette nouvelle forme d'EPCI que constituent les métropoles, l'article 7 du présent projet propose un autre outil au service du développement urbain : le « *pôle métropolitain* », syndicat mixte regroupant des EPCI à fiscalité propre.

Il s'agit de permettre l'émergence de métropoles « *multipolaires* »⁽¹⁾ et, en quelque sorte, de renouer avec la politique des réseaux de villes lancée dans les années 1990. Alors que les métropoles prévues à l'article 5 concernent de grandes agglomérations, d'un seul tenant et sans enclave, les pôles métropolitains sont conçus comme un dispositif plus souple, destiné à mettre en réseau, sans condition de contiguïté, différents territoires urbains.

4. Créer des synergies entre les assemblées délibérantes des départements et des régions grâce à la mise en place du conseiller territorial

Pour favoriser la complémentarité entre l'action des départements et celle des régions, le comité présidé par M. Édouard Balladur a proposé que les conseillers régionaux et les conseillers généraux soient désignés en même temps et selon le même mode de scrutin. Comme l'expliquait le rapport de ce comité : « *un tel système serait de nature à fédérer les deux niveaux d'administration concernés, tout en assurant aux territoires une représentation à l'échelon régional dont ils ne bénéficient aujourd'hui que de manière imparfaite. Au surplus, la simultanéité des élections départementale et régionale renforcerait leur poids dans la vie locale et ne pourrait, en conséquence, que favoriser la clarté des choix démocratiques. On ajoutera que le rapprochement organique des assemblées délibérantes devrait permettre de limiter les interventions concurrentes des départements et des régions sur un même projet et sur un même territoire.* »⁽²⁾

Concernant la circonscription territoriale d'élection de désignation simultanée des conseillers régionaux et départementaux, le comité a préconisé le recours à des « *circonscriptions infra départementales dont le nombre serait à déterminer en fonction de la population de chaque département* ». Ces circonscriptions permettraient ainsi de procéder à une désignation au scrutin de liste proportionnel à deux tours assorti d'une prime majoritaire, seuls les premiers de liste siégeant à la fois au conseil régional et au conseil départemental,

(1) Selon l'expression du Président de la République dans son discours de Saint-Dizier du 20 octobre 2009.

(2) Rapport précité (page 69).

tandis que les suivants de listes siègeraient exclusivement au conseil départemental.

L'**article 1^{er}** du présent projet de loi, qui crée le conseiller territorial, et prévoit que ce dernier sera à la fois membre du conseil général et du conseil régional, s'inspire de la proposition du comité pour la réforme des collectivités locales.

La désignation des élus de ces deux catégories de collectivités territoriales par une seule et même élection permettra de fonder l'existence d'un véritable couple territorial département-région. Une plus grande intégration des assemblées départementales et régionales résultera de l'exercice des responsabilités départementales et régionales par les mêmes élus. Cette intégration nouvelle devrait ainsi favoriser une complémentarité des actions conduites à ces deux échelons territoriaux et faire émerger une solidarité territoriale plus forte. Les actuels chevauchements de compétences et la concurrence éventuelle entre ces deux échelons pour certaines politiques publiques devraient pour leur part être amoindris, au profit d'une véritable dynamique de rapprochement des deux administrations territoriales.

D'autre part, l'une des conséquences de cette désignation commune sera une refonte de la carte électorale départementale et régionale. Cette refonte devrait permettre une réduction des effectifs de conseillers généraux et régionaux, comme l'explique l'étude d'impact du présent projet de loi. Ainsi, l'action du département et de la région sera recentrée autour d'élus moins nombreux, plus proches et plus facilement identifiables par les électeurs.

Les modalités d'élection des conseillers territoriaux n'étaient initialement pas prévues par le présent projet de loi, mais devaient l'être par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale. Toutefois, en séance publique, le Sénat a adopté un amendement portant article additionnel présenté par les sénateurs du groupe Union centriste, prévoyant que ce mode d'élection devrait combiner scrutin uninominal et scrutin proportionnel (**article 1^{er} A**).

Votre commission a adopté un amendement présenté par le Gouvernement ayant pour objet de substituer à ce mode d'élection le mode d'élection applicable aujourd'hui à l'élection des conseillers généraux : scrutin uninominal majoritaire à deux tours, avec présence au second tour des candidats ayant recueilli au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % des électeurs inscrits (ou, à défaut, des deux premiers candidats). Les candidats au mandat de conseiller territorial devront par conséquent avoir un suppléant de sexe opposé. La disposition adoptée par votre commission prévoit par ailleurs que le renouvellement des conseillers territoriaux aura lieu intégralement tous les six ans, et non par moitié tous les trois ans.

5. Améliorer la coopération administrative entre communes et intercommunalités

Par le biais de la mise à disposition ou de la mutualisation de services, il est possible de limiter l'existence de doublons administratifs et d'aboutir à une gestion territoriale plus rationnelle et moins coûteuse.

Les dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales relatives à la mise à disposition de services entre un EPCI et ses communes membres ouvrent déjà de nombreuses possibilités de mise à disposition, soit des services de l'EPCI au profit d'une ou plusieurs communes membres, soit des services d'une commune membre au profit de l'EPCI. Toutefois, afin de sécuriser ces dispositions au regard du droit communautaire, et tout particulièrement des exigences en matière de mise en concurrence des marchés publics, **l'article 33** du projet de loi introduit une restriction à la mise à disposition des services d'une commune au profit d'un EPCI, en la limitant aux cas où les services ont été conservés malgré l'existence d'un transfert de compétences.

Dans le même temps, **l'article 34** du projet de loi instaure explicitement la possibilité de créer des services communs entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres, y compris pour l'exercice de compétences qui n'ont fait l'objet d'aucun transfert. Une telle disposition doit ainsi permettre d'aboutir à une mutualisation d'un certain nombre de services, et notamment de tous les services en charges des fonctions dites support (telles que la gestion du personnel ou du matériel). Dans le cadre de ces services communs, l'EPCI aurait l'autorité hiérarchique sur l'ensemble des agents des services communs, tandis que l'autorité fonctionnelle serait partagée en fonction des tâches à accomplir. L'EPCI pourrait également se doter de biens partagés avec les communes membres.

6. Réduire l'importance des structures territoriales devenues moins utiles

Le projet de loi donne également de nouveaux moyens pour diminuer le nombre des échelons administratifs qui, sans revêtir la forme juridique de collectivités territoriales, contribuent à la complexité des structures territoriales françaises. Ainsi, dès lors qu'il est prévu de généraliser l'intercommunalité à fiscalité propre, nombre de syndicats de communes ou des syndicats mixtes verront leur utilité réduite. **L'article 30** du projet de loi permettra de faciliter la dissolution de certaines de ces structures syndicales pendant la phase de rationalisation de la carte intercommunale close à la fin de l'année 2013. Après cette période transitoire, la création de nouveaux syndicats ne pourra être autorisée, en vertu de **l'article 21** du projet de loi, que si elle respecte les orientations définies pour l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale, parmi lesquelles figure l'élimination des doublons administratifs que de telles structures peuvent provoquer. **L'article 24** du projet de loi prévoit, en outre, que ceux de ces syndicats qui seront inclus dans le périmètre d'une

communauté de communes seront absorbés par cette dernière : ils cesseront juridiquement d'exister, la communauté de communes leur étant substituée.

Dans le même esprit, les EPCI à fiscalité propre devenus sans objet, parce qu'ils ne comportent plus qu'une seule commune, seront dissous de plein droit dans les conditions prévues à l'**article 23** du projet de loi. Une logique similaire conduit, à l'**article 25** du projet de loi, à supprimer la procédure législative encadrant actuellement la création et le fonctionnement des pays. Sans entraîner la dissolution des pays existants, qui pourront continuer à exister en tant qu'associations ou établissements publics de coopération locale, ce choix permettra de prévenir une institutionnalisation excessive de ces nouvelles structures, dont l'utilité n'est pas toujours avérée. Il convient de rappeler que des pays avaient déjà été créés avant qu'un statut législatif ne leur soit accordé en 1995 et que nombre d'entre eux ont aujourd'hui rempli leur rôle, en préparant une coopération intercommunale, qui s'est ensuite juridiquement formalisée grâce à la généralisation des EPCI à fiscalité propre.

7. Interdire les subventions conditionnelles pour éviter la création de tutelles de fait entre collectivités territoriales

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution prohibe toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, ce qui conforte les communes, les départements et les régions dans leur existence propre. La loi interdit déjà tout contournement de cette règle par le biais de l'octroi de subventions conditionnelles entre collectivités territoriales de catégories différentes, ce qui permet de mieux protéger, notamment, les communes disposant de faibles ressources. L'**article 28** du projet de loi permettra de renforcer cette protection, en interdisant spécialement les subventions entre collectivités territoriales, dont le bénéfice serait subordonné à l'adhésion à une association, un EPCI ou un syndicat mixte. Cette mesure s'inscrit bien, également, dans la logique visant à prévenir la création artificielle de structures administratives supplémentaires, qui compliqueraient et alourdiraient encore davantage notre organisation territoriale.

8. Préparer une réorganisation des compétences et des cofinancements entre les collectivités territoriales

Pour limiter les doublons administratifs et diminuer tant la complexité que le coût des politiques décentralisées, il sera indispensable de parvenir à une spécialisation accrue de l'action des collectivités territoriales intermédiaires que constituent les départements et les régions.

En effet, ces collectivités territoriales répondent à des logiques politiques distinctes, dont découlent des missions différentes, qui peuvent être complémentaires. Dès lors que ces catégories de collectivités territoriales sont préservées dans leur existence, la réforme des collectivités territoriales passe à la fois par une meilleure coopération de leurs élus, par une coordination accrue de

leurs politiques, devenues trop souvent concurrentes, et par une réduction des doubles emplois comme du saupoudrage des financements. L'enjeu financier est de taille car, selon l'étude d'impact jointe au projet de loi, **les domaines dans lesquels ces collectivités interviennent concurremment avec d'autres échelons représentent presque 18 milliards d'euros** (près de 7 milliards d'euros pour les régions, soit 27 % de leurs dépenses, et près de 11 milliards d'euros pour les départements, soit 18 % de leurs dépenses).

Cet objectif essentiel de spécialisation renforcée des interventions départementales et régionales ne pourra véritablement être atteint qu'en clarifiant la liste des compétences que la loi attribue aux départements comme aux régions et en limitant le recours aux financements croisés auxquels ces collectivités territoriales participent. Une telle démarche appelle de nombreuses modifications de notre législation qui, dans ce domaine, est éparpillée dans de multiples codes ; elle suppose une concertation soutenue avec les élus locaux et les catégories socio-professionnelles concernées, ainsi qu'une forte coordination interministérielle – les différents secteurs d'activité concernés relevant de ministères différents. Votre rapporteur est donc convaincu que cette modification de la répartition matérielle des compétences devrait faire l'objet d'un projet de loi spécifique.

Dans cette perspective, l'**article 35** du projet de loi, dans son texte initial, renvoie ces changements à une loi ultérieure, qui devrait être adoptée dans les douze mois suivant la promulgation de la loi sur laquelle notre assemblée est appelée à délibérer. Elle énonce les lignes directrices qui devraient être privilégiées en vue d'une telle réforme, qu'il s'agisse de l'attribution de compétences exclusives au département et à la région, de la reconnaissance d'une « capacité d'initiative » complémentaire au profit de ces collectivités en remplacement de l'actuelle clause générale de compétence, de l'organisation du partage de certaines compétences sous l'égide d'une collectivité chef de file, ou encore de l'encadrement des financements croisés selon la taille des projets et les capacités financières des collectivités qui les engagent. Le législateur serait ainsi conduit, en adoptant ces dispositions dépourvues de valeur normative, à fixer un cap politique qui l'engagerait politiquement pour la suite – démarche pour laquelle la loi n'est pas nécessairement l'instrument juridique le plus approprié.

III. – LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROJET DE LOI PAR LE SÉNAT

Lors de son examen au Sénat, de nombreux compléments utiles ont été apportés au projet de loi, dont le nombre d'articles a ainsi été porté de 40 à 64. Les modalités de prise en compte des initiatives locales et des spécificités géographiques de certains espaces ont, en particulier, été améliorées, tout comme les possibilités de gestion conjointe de services publics. Toutefois, certaines modifications décidées par les sénateurs au nom de la défense des communes – dont le rôle n'était pourtant pas remis en cause par le projet de loi – ont réduit les

chances de pouvoir constituer des communes nouvelles et ont beaucoup affaibli les métropoles, alors que ces innovations sont prometteuses.

A. LA PROTECTION DE L'AUTONOMIE ET DES COMPÉTENCES DES COMMUNES À L'ÉGARD DES INTERCOMMUNALITÉS

Le Sénat s'est d'abord efforcé, par les modifications qu'il a apportées aux dispositions régissant la détermination du périmètre des EPCI et de leurs compétences, de mieux protéger la volonté et le rôle des communes. Nos concitoyens étant très attachés aux relations de proximité qui caractérisent l'échelon communal, cette préoccupation peut apparaître comme légitime, pour autant qu'elle ne remette pas en cause l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale, qui sont également nécessaires.

1. L'adhésion aux EPCI et leur délimitation

Les sénateurs ont adopté plusieurs amendements visant à renforcer les pouvoirs des élus locaux et, en particulier, des conseillers municipaux, dans la procédure de droit commun prévue, à l'**article 20** du projet de loi, pour les fusions entre EPCI à fiscalité propre. Ainsi, alors que le projet de loi prévoyait que la fusion serait possible avec l'accord d'une majorité qualifiée des conseils municipaux concernés sur l'ensemble du périmètre, ainsi que d'au moins un tiers d'entre eux au sein de chacun des EPCI appelés à fusionner, le Sénat a relevé cette seconde majorité au même niveau que la précédente (accord de deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population de l'EPCI, ou de la moitié de ces conseils représentant les deux tiers de la population de ce dernier), au risque d'empêcher de nombreuses fusions. Le Sénat a, en outre, conféré à la CDCI un droit de veto à l'égard du projet de fusion proposé par le préfet, alors que la solution proposée par le projet de loi initial, consistant à permettre à la CDCI de faire prévaloir un projet différent à la majorité des deux tiers, était plus constructive.

Le Sénat a, par ailleurs, adopté des amendements qui confèrent de tels pouvoirs aux communes qu'ils risquent d'empêcher l'achèvement et la rationalisation de la carte des EPCI à fiscalité propre. Ainsi, le texte sénatorial dispose que le projet présenté par le préfet en 2012 (création, modification de périmètre ou fusion d'EPCI à fiscalité propre) ne pourra aboutir que s'il recueille l'accord non seulement de la majorité des conseils municipaux concernés, représentant la moitié de la population totale, mais aussi celui du conseil municipal de la commune la plus nombreuse. En outre, dans le cas des fusions entre EPCI à fiscalité propre, le Sénat a prévu que, pendant la seconde phase prévue en 2013 si le projet préfectoral n'a pas été accepté l'année précédente, la fusion pourra être empêchée non seulement par la CDCI – celle-ci adoptant un autre projet à la majorité des deux tiers de ses membres –, mais aussi par le conseil municipal de la commune la plus nombreuse. Votre rapporteur considère que ces droits de veto sont excessifs et doivent être reconsidérés, pour que notre pays soit

effectivement doté, à la fin de l'année 2013, d'une carte intercommunale suffisamment ambitieuse.

Votre rapporteur partage, en revanche, la volonté du Sénat de permettre la réédition, tous les six ans, de la procédure de rationalisation de la carte des EPCI à fiscalité propre, afin de tenir compte des événements qui pourraient en avoir affecté la cohérence après 2014. Il approuve également la décision sénatoriale d'étendre les possibilités de fusion ordinaire entre syndicats, prévue à l'**article 22** du projet de loi, aux syndicats mixtes dits ouverts (auxquels peuvent notamment participer des départements, des régions, des organismes consulaires ou d'autres établissements publics), en maintenant la nécessité d'un accord de tous leurs membres pour les conduire. En effet, la règle de l'unanimité, traditionnelle pour cette catégorie de syndicats mixtes, reste préférable compte tenu de la taille des collectivités qui peuvent en être membres et de l'importance des masses financières souvent en jeu.

Enfin, votre rapporteur considère que la consultation des communes sur le statut de tout EPCI à fiscalité propre dont la création leur est proposée, résultant de l'insertion dans le projet de loi d'un nouvel **article 19 bis** par le Sénat, permettra de conforter une pratique favorable à la transparence.

2. Les compétences respectives des communes et des intercommunalités

Un certain nombre de dispositions du présent projet de loi prévoyaient d'accorder des compétences nouvelles aux EPCI à fiscalité propre, afin de les renforcer. Dans certains cas, le Sénat a souhaité tempérer cette évolution.

L'**article 32** du présent projet de loi prévoyait une modification des règles de délibération relatives au transfert de compétences à un EPCI non prévues par la loi ou par la décision institutive, ainsi que des règles de délibération relatives à la définition de l'intérêt communautaire des compétences transférées. L'objectif ainsi recherché était de rendre plus aisés de nouveaux transferts de compétences ainsi que la définition de l'intérêt communautaire. Le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois, a décidé de supprimer cet article, considérant que les dispositions actuelles qui confient aux communes le soin de se prononcer sur ces questions, à la majorité qualifiée, garantissent une concertation et un consensus le plus large possible dans la gestion de l'EPCI.

Votre commission a souhaité assouplir les règles de délibération en ce qui concerne la définition de l'intérêt communautaire. Il lui a semblé souhaitable d'harmoniser les règles applicables, d'une part, aux communautés de communes et, d'autre part, aux communautés d'agglomération et aux métropoles, en prévoyant à chaque fois une définition de l'intérêt communautaire par l'organe délibérant de l'EPCI, à la majorité simple.

Pour le transfert de nouvelles compétences à un EPCI, votre commission a souhaité, dans le même sens, substituer à l'accord des communes selon les règles de majorité qualifiée prévues pour la création de l'EPCI des règles de majorité qualifiée plus souples : accord de la moitié des communes représentant au moins la moitié de la population, et incluant nécessairement l'accord de la commune la plus peuplée représentant au moins le quart de la population totale de l'EPCI (nouvel **article 32 bis**).

L'**article 31** du présent projet de loi prévoyait un transfert obligatoire à l'EPCI du pouvoir de police municipale dans quatre des cinq matières pour lesquelles la loi autorise actuellement un transfert facultatif (assainissement ; élimination des déchets ménagers ; réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage ; voirie), dès lors que l'EPCI est compétent dans ces matières. Le Sénat a souhaité maintenir le caractère facultatif du transfert des pouvoirs de police en matière de voirie, en raison de la sensibilité de ces questions pour les administrés comme pour les élus.

Toujours dans le sens d'une affirmation des communes, le Sénat a adopté un article additionnel (**article 34 ter**) dont l'objet est de permettre à des communes possédant des équipements équivalents à ceux construits par l'EPCI de percevoir des attributions de compensation révisées en fonction des résultats d'exploitation des équipements intercommunaux. Sur proposition de M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis de la commission des Finances, votre commission a supprimé cet article 34 *ter*.

Toutefois, en sens inverse, le Sénat a adopté un certain nombre de dispositions plus favorables aux EPCI. Il a introduit un **article 31 bis**, permettant à un EPCI ou un syndicat mixte compétent en matière de collecte des eaux usées d'exercer les pouvoirs de police sur les autorisations de déversement des eaux usées non domestiques. De même, le Sénat a souhaité rendre possible la mise en commun de la dotation globale de fonctionnement à l'échelle des EPCI à fiscalité propre, dans un **article 34 quater**. Votre commission a modifié les règles d'accord des communes pour communautariser la DGF, en prévoyant un accord selon les conditions de majorité exigées pour la création d'un EPCI à fiscalité propre, et non plus à l'unanimité des communes. Votre commission a également adopté l'amendement présenté par M. Philippe Vigier au nom de la commission des Finances et prévoyant que la dotation de reversement, dont le montant devra correspondre à celui de la DGF, sera répartie entre les communes de l'EPCI selon les critères de richesse fiscale

Votre commission a par ailleurs adopté un amendement présenté par MM. Pierre Morel-À-L'Huissier et Michel Piron posant le principe d'une perception de tout ou partie des impôts directs locaux par les EPCI à fiscalité propre qui en décideraient ainsi, sur délibérations concordantes du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux (nouvel **article 34 quinquies**).

B. LE RENFORCEMENT D'UNE COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE PLUS REPRÉSENTATIVE

Le Sénat a souhaité renforcer fortement les pouvoirs de la CDCI à l'égard des projets de modification de la carte intercommunale, en lui permettant non seulement, comme cela a été précédemment évoqué, de mettre son veto à un projet de fusion entre EPCI à fiscalité propre (**article 20**), mais aussi :

– de proposer elle-même directement un projet de fusion entre EPCI à fiscalité propre, plutôt que de dépendre des initiatives du préfet ou des organes délibérants des communes ou EPCI (**article 20**) ;

– de s'autosaisir de tout projet affectant les EPCI du département, dès lors qu'au moins 20 % de ses membres le demandent (**article 27**) ;

Dans le même esprit, le Sénat a précisé, à l'article 20 du projet de loi, que toute inclusion de communes supplémentaires au sein d'un EPCI à fiscalité propre, résultant d'un projet de fusion, devrait respecter le schéma départemental soumis à la CDCI.

Votre rapporteur approuve ces modifications, car la CDCI est un organe collégial et spécialisé, dans lequel siègent toutes les catégories d'élus locaux. Il s'agit donc de l'instance collégiale à privilégier pour l'élaboration des compromis, d'autant que le texte adopté par le Sénat prévoit, à l'**article 26**, d'en rééquilibrer la composition. Ainsi, comme le prévoyait le texte initial du Gouvernement, la part des représentants communaux au sein de la CDCI sera ramenée de 60 à 40 %, au profit de la représentation intercommunale. En outre, le Sénat a souhaité, en réduisant de 15 à 10 % le nombre de représentants du conseil général (qui est encore le double de la représentation régionale), doter les syndicats de communes et les syndicats mixtes d'une représentation spécifique, à hauteur de 5 % des membres de la CDCI. Au total, les représentants des EPCI à fiscalité propre et des syndicats occuperont donc 45 % des sièges de la CDCI, ce qui est légitime au regard de l'objet de cette instance et du développement de l'intercommunalité.

C. L'ADAPTATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ AUX SINGULARITÉS DES ZONES DE MONTAGNE ET DES GRANDES AIRES URBAINES

Les travaux de réflexion conduits avant l'examen parlementaire du projet de loi ont mis en lumière le souhait de nombreux élus locaux que les règles de la décentralisation tiennent davantage compte de la diversité des situations locales – processus respecté notamment dans le cas de l'outre-mer ou du Grand Paris, dont il est prévu d'améliorer la gouvernance par des textes spécifiques. La création des métropoles s'inscrit également, comme cela a déjà été indiqué, dans une démarche de meilleure prise en compte de l'apparition de très grandes aires urbaines sur le territoire national. Cette même logique a conduit le Sénat à adapter certaines règles d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale aux fortes

particularités géographiques des zones montagneuses comme de la région parisienne.

Le Sénat a, ainsi, souhaité garantir aux communes et aux EPCI situés dans des **zones de montagne** une représentation au sein de la CDCI qui soit au moins proportionnelle à leur nombre dans le département (**article 26 bis**). Il a également rendu obligatoire la consultation du comité de massif concerné pour toute intégration non consensuelle d'une commune isolée à un EPCI à fiscalité propre selon la procédure de droit commun (**article 18**), comme il l'a prévu pour tout projet de fusion d'une région avec les départements qui la composent (**article 13 bis**). Les sénateurs ont, enfin, abaissé de 5 000 à 3000 habitants le seuil de référence retenu pour les EPCI à fiscalité propre prévus par le schéma départemental de coopération intercommunale, en ouvrant en outre la possibilité d'une modulation préfectorale de ce seuil dans des zones dont la géographie spécifique le justifierait (**article 16**).

S'agissant de la **région parisienne**, les adaptations retenues par le Sénat ont consisté :

– à dispenser les CDCI des trois départements limitrophes de Paris (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) de l'obligation d'élaborer un schéma prévoyant une couverture intégrale du territoire départemental par des EPCI à fiscalité propre (**article 16**) ;

– à autoriser, dans ces mêmes départements, la création d'EPCI à fiscalité propre discontinues, lorsque les communes concernées sont situées de part et d'autre d'un territoire boisé relevant d'une commune tierce, ce qui sera adapté aux cas particuliers des bois inclus dans le territoire administratif de la Ville de Paris (**article 16 bis**).

L'impact de ces dérogations, qui ont en principe l'inconvénient d'amoinrir la cohérence de la carte intercommunale dans ces espaces, sera en réalité limité, compte tenu de l'existence de projets spécifiques pour remédier à la fragmentation institutionnelle du Grand Paris.

D. LE DURCISSEMENT DES CONDITIONS DE CRÉATION DES COMMUNES NOUVELLES

Le Sénat a apporté plusieurs améliorations au dispositif proposé aux **articles 8 à 11** relatifs aux communes nouvelles⁽¹⁾. Celles-ci risquent cependant de demeurer lettre morte tant, par ailleurs, les conditions de création de ces communes ont été durcies.

(1) *Notamment en précisant les conditions de rattachement à un EPCI de la commune nouvelle issue de communes membres d'EPCI distincts, en permettant aux actuelles communes associées au sens de la loi « Marcellin » de bénéficier du nouveau régime applicable aux communes déléguées ou en clarifiant les règles d'établissement de la DGF des communes nouvelles.*

D'une part, à l'initiative de sa commission des Lois, le Sénat a supprimé l'incitation financière pérenne prévue à l'article 8, essentiellement au motif qu'elle conduirait à diminuer d'autant les ressources disponibles pour la DGF des autres collectivités du « bloc communal ». Cette suppression est néanmoins partiellement contrebalancée par l'introduction, à l'initiative de la commission des Finances du Sénat, d'une garantie pérenne de perception de la dotation de solidarité rurale (DSR) en faveur des communes qui en bénéficiaient avant la création de la commune nouvelle.

D'autre part, le Sénat a modifié les règles de création des communes nouvelles au point de les rendre plus contraignantes que celles régissant actuellement les fusions de communes. La consultation de la population, qui n'était obligatoire dans le texte initial qu'en cas d'absence d'accord unanime des conseils municipaux, est désormais systématique. En outre, les conditions de majorité requises lors de cette consultation ont été notablement durcies : la création de la commune nouvelle suppose que le projet soit approuvé, dans chacune des communes concernées, à la majorité des suffrages exprimés, correspondant au moins au quart des électeurs inscrits dans la commune et, de surcroît, que la participation au scrutin soit supérieure à la moitié des électeurs inscrits de l'ensemble des communes concernées.

Si de telles conditions de création étaient maintenues, il y a fort à parier que le nouveau régime des communes nouvelles connaisse un échec similaire à celui des fusions de la loi « Marcellin ».

E. L'AFFAIBLISSEMENT DES MÉTROPOLIS

Alors que les métropoles telles que conçues dans la version initiale du présent projet (**articles 5 et 6**) étaient en retrait par rapport à certaines suggestions plus ambitieuses, le Sénat a contribué à les affaiblir davantage.

Il en va ainsi des innovations fiscales et financières initialement proposées : l'unification au niveau métropolitain de la fiscalité directe communale a été purement et simplement supprimée ; le transfert à la métropole de la DGF des communes membres n'est plus qu'une simple faculté, qui ne peut être mise en œuvre sans une décision à l'unanimité de l'ensemble des conseils municipaux. Du point de vue fiscal et financier, la métropole ne se distingue donc plus guère d'une communauté urbaine.

L'affaiblissement des métropoles se mesure également aux différentes restrictions apportées à leurs compétences, en particulier ⁽¹⁾ :

– le maintien au niveau communal des autorisations en matière d'occupation et d'utilisation des sols (permis de construire, d'aménager ou de démolir) ;

(1) En sens inverse, le Sénat a ajouté aux compétences métropolitaines la réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre (qui figurent également parmi les compétences des communautés urbaines).

– l’introduction, sur le modèle de l’intérêt communautaire, de la nécessaire constatation préalable (à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole) d’un « *intérêt métropolitain* » en matière d’équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs. ;

– l’alourdissement des procédures de transfert de plein droit d’une partie des compétences économiques du département et de la région.

Quoique certains de ces reculs sur les compétences métropolitaines puissent prêter à discussion, votre rapporteur tient à souligner que, de son point de vue, le renforcement de l’échelon métropolitain passe probablement moins par de nouveaux transferts de compétences en provenance des communes que par un élargissement des compétences exercées en lieu et place du département ou de la région.

F. LES COMPLÉMENTS UTILES APPORTÉS AUX POSSIBILITÉS DE REGROUPEMENTS OFFERTES AUX DÉPARTEMENTS ET AUX RÉGIONS

Le Sénat a étendu la possibilité d’initiatives locales visant à modifier les cartes départementale et régionale au transfert d’un département d’une région à une autre (**article 12 bis**), ainsi qu’à la fusion entre une région et les départements qui la composent (**article 13 bis**). Les procédures proposées par les sénateurs sont inspirées de celles prévues par les **articles 12 et 13** du projet de loi pour les regroupements interdépartementaux et interrégionaux – la fusion entre une région et les départements qui la composent étant toutefois prononcée par une loi, comme le prévoit l’article 72 de la Constitution, plutôt que par un décret en Conseil d’État.

On ne peut effectivement exclure que ces formes de regroupements, que la mission d’information de votre commission sur la clarification des compétences des collectivités avait souhaité autoriser, puissent être voulues par les assemblées délibérantes de certaines collectivités territoriales. Ces procédures pourraient ainsi conduire à une réduction volontaire du nombre de collectivités territoriales intermédiaires – ce qui ne sera toutefois le cas, pour la modification des limites régionales prévue à l’article 12 bis, que si elle est combinée à un regroupement de régions prévu à l’article 13. Dans ce cas comme dans celui des regroupements entre départements ou entre régions, des économies importantes pourraient être obtenues grâce à la réduction des dépenses résultant du fonctionnement même de structures administratives distinctes, et ces expériences, si elles sont concluantes, pourraient ensuite inspirer d’autres regroupements sur le territoire national – étant entendu qu’il reviendra au Gouvernement comme au législateur, qui restent nécessairement libres de décider des regroupements demandés, de veiller à ce que la carte administrative demeure cohérente et intelligible au niveau national.

Le Sénat a, par ailleurs, souhaité que les populations soient plus étroitement associées à ces changements importants : il a décidé qu’elles devraient toujours être consultées et donner leur aval dans chacune des collectivités

concernées par le projet de regroupement ou de transfert, lors d'une consultation, assimilée à un référendum local, à laquelle au moins la moitié des électeurs inscrits devraient prendre part. Votre rapporteur considère qu'il est politiquement nécessaire d'obtenir cet accord des électeurs à de telles évolutions, même si les modalités retenues par le Sénat paraissent trop restrictives et posent des difficultés de cohérence juridique.

G. L'APPROFONDISSEMENT DES POSSIBILITÉS DE MUTUALISATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR LA GESTION DE SERVICES COMMUNS

Par le biais de la mise à disposition ou de la mutualisation de services, il est possible de limiter l'existence de doublons administratifs et d'aboutir à une gestion territoriale plus rationnelle et moins coûteuse.

Les dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales relatives à la mise à disposition de services entre un EPCI et ses communes membres ouvrent déjà de nombreuses possibilités de mise à disposition, soit des services de l'EPCI au profit d'une ou plusieurs communes membres, soit des services d'une commune membre au profit de l'EPCI. Toutefois, afin de sécuriser ces dispositions au regard du droit communautaire, et tout particulièrement des exigences en matière de mise en concurrence des marchés publics, **l'article 33** du projet de loi introduit une restriction à la mise à disposition des services d'une commune au profit d'un EPCI, en la limitant aux cas où les services ont été conservés malgré l'existence d'un transfert de compétences.

Dans le même temps, **l'article 34** du projet de loi instaure explicitement la possibilité de créer des services communs entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres, y compris pour l'exercice de compétences qui n'ont fait l'objet d'aucun transfert. Une telle disposition doit ainsi permettre d'aboutir à une mutualisation d'un certain nombre de services, et notamment de tous les services en charges des fonctions dites support (telles que la gestion du personnel, ou du matériel). Dans le cadre de ces services communs, l'EPCI aurait l'autorité hiérarchique sur l'ensemble des agents des services communs, tandis que l'autorité fonctionnelle serait partagée en fonction des tâches à accomplir. L'EPCI pourrait également se doter de biens partagés avec les communes membres.

Votre commission a introduit, sur proposition de votre rapporteur, un nouvel **article 34 bis AA** ayant pour objet d'inciter à de telles mutualisations de services, en rendant obligatoire la présentation par chaque EPCI à fiscalité propre d'un rapport sur la mutualisation des services, après chaque renouvellement général des conseils municipaux - ce rapport comportant un schéma de mutualisation dont l'état d'avancement sera examiné chaque année.

Dans le même sens, le Sénat avait introduit un **article 34 bis A**, ouvrant à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics la possibilité de conclure des conventions de gestion de services publics communs et

des conventions de mise à disposition de services. Cette disposition devrait permettre d'étendre les économies d'échelles aujourd'hui trouvées dans la coopération entre un EPCI et ses communes membres à d'autres cas de coopération, entre départements et régions et leurs établissements publics. Votre commission a adopté l'amendement de réécriture globale de l'article présenté par le Gouvernement et permettant un certain nombre d'adaptations pour rendre l'article conforme au droit communautaire.

IV. – LES AMÉLIORATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

Tout en saluant l'importance du travail accompli par le Sénat pour enrichir et compléter le projet de loi, votre rapporteur regrette qu'il en ait également réduit l'ambition sur certains points, en particulier s'agissant des dispositions qui visent à remédier à l'émiettement communal. Votre commission vous propose au contraire de renforcer l'ambition du projet de loi dans ce domaine, en facilitant la création des communes nouvelles comme des métropoles, et en permettant à ces dernières d'exercer des compétences plus étendues. Dans le même esprit, le texte adopté par la commission des Lois lève certains obstacles communaux à l'achèvement et à la rationalisation de la carte intercommunale, qu'il est souhaitable d'anticiper de six mois.

Par ailleurs, il vous est proposé d'harmoniser, de sécuriser et d'assouplir les nouvelles procédures, complétées par le Sénat, qui permettront aux conseils généraux et régionaux de prendre des initiatives pour que la carte des départements et des régions soit modifiée, tout en respectant les souhaits des populations concernées. Enfin, votre commission a souhaité adopter dès à présent des règles qui permettront, à terme, de limiter la confusion des compétences et des financements dans les interventions départementales et régionales.

A. PROMOUVOIR DES MÉTROPOLIS PLUS INTÉGRÉES ET BIEN RÉPARTIES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Votre commission a souhaité que le statut juridique des métropoles représente un véritable « saut qualitatif » par rapport aux catégories d'EPCI existantes. Pour cela, au-delà d'améliorations techniques et rédactionnelles, elle a adopté, à l'**article 5** du présent projet, deux séries de modifications visant à renforcer les métropoles.

En premier lieu, le champ de compétences des métropoles a été à la fois élargi et clarifié ⁽¹⁾. Sans revenir autrement qu'à la marge sur la frontière séparant leurs prérogatives de celles des communes membres, votre commission a renforcé le domaine des compétences métropolitaines susceptibles d'être exercées en lieu et

(1) Pour des raisons de recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution, l'amendement modifiant les compétences des métropoles (n° CL642) a été déposé par le Gouvernement. Il importe cependant de préciser que cet amendement reprend intégralement les suggestions de votre rapporteur.

place du département. Ainsi, le transfert de plein droit du socle minimal de compétences économiques départementales⁽¹⁾ interviendrait désormais dès la création de la métropole, et non plus au terme d'une procédure aussi longue que lourde. En outre, les compétences départementales pouvant faire l'objet d'un transfert par voie conventionnelle seraient étendues aux domaines culturel, touristique, sportif et social (actions en faveur des personnes âgées et aide sociale à l'enfance). Par ailleurs, votre commission a renoncé au transfert de plein droit à la métropole de la définition du régime des aides économiques aux entreprises, qui demeurerait ainsi confiée à l'échelon régional (sans que cela ne réduise la possibilité de transférer, par voie de convention, d'autres compétences économiques aux métropoles). À l'initiative de votre rapporteur, la commission a également renforcé la métropole en tant qu'acteur sur son territoire, en prévoyant son association de plein droit aux différents schémas et documents de planification susceptibles de la concerner (tels que, par exemple, les contrats de projet État-région, les schémas régionaux des infrastructures des transports ou encore les schémas d'aménagement touristique).

En deuxième lieu, votre commission a offert aux métropoles un régime fiscal et financier plus intégré et plus novateur. Alors que dans le texte issu des travaux du Sénat la métropole n'était qu'une catégorie d'EPCI à fiscalité mixte⁽²⁾ parmi d'autres, une double innovation a été introduite : une unification fiscale progressive au niveau de la métropole de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par les communes membres ; la possibilité de transférer la DGF des communes à l'échelon métropolitain sur décision à la majorité qualifiée des conseils municipaux.

En revanche, votre commission a laissé inchangé le seuil démographique de 450 000 habitants, ce qui permet de rendre éligibles au nouveau dispositif les agglomérations de Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Rouen et Strasbourg⁽³⁾. Un tel seuil devrait favoriser une répartition équilibrée des métropoles sur le territoire national.

B. FACILITER LA CRÉATION DE COMMUNES NOUVELLES

À rebours des modifications introduites par le Sénat, votre commission a cherché à faciliter la création de communes nouvelles. Pour cela, elle a agi sur deux leviers : l'un financier, l'autre juridique.

Du point de vue financier, votre commission a souhaité rendre plus attractif le statut de communes nouvelles.

(1) Il s'agit des compétences relatives aux zones d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques.

(2) Catégorie qui, du fait de la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances initiale pour 2010, succède à celle des EPCI à « taxe professionnelle unique » (TPU).

(3) Voir infra les données démographiques présentées dans le commentaire de l'article 5.

D'une part, aux **articles 8 et 10**, elle a rétabli l'incitation financière supprimée par le Sénat. La commune nouvelle bénéficierait d'une « *dotacion particulière* » égale à 5 % de la dotation forfaitaire perçue par la commune nouvelle la première année, qui évoluerait ensuite comme la DGF mise en répartition. Toutefois, afin d'éviter les effets d'aubaine, des fusions successives ne pourraient donner droit au cumul de dotations particulières (sauf au-delà d'un délai de 10 ans).

D'autre part, à l'**article 10**, votre commission a aligné le régime des remboursements du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) applicable aux communes nouvelles sur le régime aujourd'hui applicable aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération. Ainsi, les communes nouvelles bénéficieraient des remboursements du FCTVA l'année même de réalisation de leurs dépenses d'investissement, alors que les communes connaissent un décalage de deux années.

Du point de vue juridique, sans revenir entièrement au texte initial du Gouvernement, votre commission a assoupli les conditions de création des communes nouvelles prévues à l'**article 8** :

– la consultation de la population n'est plus requise qu'en l'absence d'accord unanime des conseils municipaux en faveur de la création ;

– lorsque la consultation de la population est nécessaire, ses résultats sont appréciés à l'échelle de l'ensemble des communes (et non plus commune par commune), la condition de participation étant fixée au quart des électeurs inscrits dans le périmètre concerné. Toutefois, pour éviter que ce dispositif soit excessivement contraignant, la population d'une commune pourrait, dans l'hypothèse où ne seraient pas concernées des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre, repousser le projet de création à une majorité qualifiée ⁽¹⁾. L'usage de cette faculté ne remettrait cependant pas en cause la poursuite de la démarche par les autres communes ;

– lorsque les communes concernées ne sont pas situées dans le même département ou la même région et que, par conséquent, la création de la commune nouvelle nécessite des modifications préalables des limites territoriales départementales ou régionales, votre commission a fixé un délai maximum de deux mois aux conseils généraux et régionaux appelés à se prononcer sur les modifications envisagées. À défaut de respect de ce délai, leur avis est présumé favorable, ce qui permet de réaliser la rectification des limites territoriales par voie de décret en Conseil d'État.

(1) Majorité des deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des électeurs inscrits dans la commune (conditions de majorité identiques à celles actuellement prévues pour les fusions de communes à l'article L. 2113-3 du code général des collectivités territoriales).

C. ADAPTER LE CALENDRIER ET ASSOULPIR LES MODALITÉS DE L'ACHÈVEMENT DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

Votre rapporteur a constaté, au cours des auditions qu'il a organisées, qu'il existe un consensus parmi les grandes associations d'élus locaux pour considérer qu'il est possible et **souhaitable d'anticiper l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale, sans attendre le 1^{er} janvier 2014**. Avancer cette date de six mois, aux **articles 29 et 30** du projet de loi, permettrait d'éviter toute interférence avec les prémices de la campagne électorale pour le prochain renouvellement des conseils municipaux, qui devrait intervenir au mois de mars 2014. Ce calendrier demeurerait réaliste, puisque les élus siégeant dans les CDCI disposent déjà d'une bonne connaissance des difficultés à surmonter pour intégrer les dernières communes isolées à des EPCI à fiscalité propre ou modifier les périmètres de certains d'entre eux, qui ont parfois été constitués dans un but essentiellement défensif. Un tel raccourcissement ne s'opérerait pas au détriment de la négociation entre le préfet et les élus locaux, puisque l'année 2012 resterait entièrement consacrée à la recherche d'un accord d'une majorité de communes sur les projets préfectoraux de périmètres, éventuellement amendés par les contre-propositions adoptées par la CDCI à la majorité qualifiée.

Votre commission vous propose, par ailleurs, d'assouplir certaines modalités de mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunale, prévues aux **articles 29 et 30** du projet de loi. Ainsi, afin d'éviter que le droit de veto accordé par le Sénat à la commune la plus nombreuse située dans le périmètre proposé par le préfet pour un EPCI à fiscalité propre n'aboutisse à un blocage, deux modifications ont été intégrées au texte de votre commission :

– **la commune la plus nombreuse ne pourrait, en 2012, s'opposer au projet préfectoral accepté par une majorité des conseils municipaux concernés que si elle représente au moins le tiers de la population du nouvel ensemble**. Si, au contraire, l'écart de population entre la commune la plus peuplée et les autres est faible, il n'existe pas de raison déterminante de lui accorder un tel avantage, et la règle de la majorité demeure la plus équitable ;

– **le droit de veto de la commune la plus nombreuse serait supprimé dans la seconde étape de la procédure, prévue en 2013** lorsqu'un accord n'a pu être trouvé avec une majorité de communes. Il est alors primordial d'aboutir, faute de quoi le schéma départemental, établi en concertation avec la CDCI, ne pourra pas être mis en œuvre, au risque de remettre en cause l'ensemble de la démarche d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale.

Afin d'éviter que ce renforcement relatif des pouvoirs préfectoraux ne risque d'aboutir à des choix arbitraires, votre commission a également décidé, à l'**article 16** du projet de loi, que le projet préfectoral de schéma départemental devrait, d'emblée, être élaboré en concertation avec la CDCI. Celle-ci, dont la consultation formelle n'était prévue, dans le texte transmis par le Sénat, qu'après celle des organes délibérants des communes et EPCI, pourra ainsi orienter en

amont la réflexion du représentant de l'État. Il a également été décidé, à l'initiative de nos collègues Jean-Pierre Schosteck et Bernard Derosier, d'intervertir l'ordre de la consultation de la CDCI et celle des communes et EPCI, ce qui a tout de même l'inconvénient de priver la CDCI de la connaissance de tous ces avis pour délibérer avec une vue d'ensemble de la situation dans le département.

Par ailleurs, il vous est proposé, aux **articles 20, 22, 29 et 30** du projet de loi, de préciser que les projets de périmètre que le préfet pourra élaborer pour un EPCI à fiscalité propre ou un syndicat, alors même qu'ils n'auraient pas été inscrits au schéma, devront respecter les orientations définies par la loi pour son élaboration. Il convient, en effet, de rappeler que ces lignes directrices, qui concernent la taille des futurs EPCI à fiscalité propre, le renforcement de leur intégration financière ou encore la réduction du nombre de syndicats, donnent tout son sens à la démarche de rationalisation et fondent la légitimité même du renforcement temporaire des pouvoirs préfectoraux.

Enfin, pour éviter une trop grande diversification des formes juridiques que peut revêtir l'intercommunalité et une aggravation de la complexité juridique qui en résulterait, il vous est proposé, après l'**article 14** du projet de loi, de supprimer la catégorie des communautés d'agglomération nouvelle (CAN). Il s'agit en effet d'une catégorie vide, puisqu'à la différence des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), aucun EPCI de cette forme n'a été créé depuis trente ans.

D. ASSURER LA COHÉRENCE DES PROCÉDURES DE MODIFICATION DE LA CARTE DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS

Les procédures proposées par le Gouvernement et complétées par le Sénat pour permettre, par les **articles 12 à 13 bis**, des initiatives locales visant à regrouper des départements et des régions, ou à modifier les limites territoriales de ces dernières (transfert d'un département d'une région à une autre prévu à l'article 12 bis), sont créatives et certainement susceptibles d'intéresser certaines collectivités, mais méritent d'être **harmonisées afin d'assurer la cohérence des procédures et la clarté de notre droit**. Votre commission s'est donc efforcée d'en rapprocher la rédaction, tout en respectant l'objet spécifique de chacune d'entre elles.

Sur le fond, il vous est proposé de **préserver, pour les trois procédures de regroupement, la nécessité d'un consensus entre les assemblées délibérantes suivi d'une consultation des électeurs, et de soumettre aux mêmes règles le transfert d'un département d'une région à une autre**. Le texte adopté par la commission prévoit en outre :

– de préciser que les départements susceptibles d'être regroupés entre eux devraient être situés dans la même région, afin d'éviter de compliquer inutilement la procédure ;

– d’aligner sur la règle de droit commun la possibilité d’une initiative minoritaire visant à obtenir l’inscription de plein droit d’une demande de regroupement ou de transfert à l’ordre du jour d’une assemblée délibérante (initiative émanant d’un tiers des membres de celle-ci) ;

– d’assurer la cohérence juridique et la constitutionnalité des renvois opérés à certaines dispositions régissant le référendum local. En effet, le régime de ce dernier ne peut être entièrement appliqué, ne serait-ce qu’en raison du caractère facultatif de son organisation et du caractère décisionnel de son résultat, qui seraient incompatibles avec le reste de la procédure ;

– **d’assouplir les conditions de participation des électeurs requises pour que la procédure puisse se poursuivre** : la participation de la moitié des électeurs inscrits (prévue pour les référendums locaux) serait remplacée par la nécessité d’un vote favorable d’un quart d’entre eux (prévue pour les fusions de communes), plus facile à obtenir pour un projet peu mobilisateur mais consensuel ;

– dans le cas particulier de l’article 13 *bis*, de préciser que toute nouvelle collectivité issue d’une fusion entre une région et les départements qui la composent (qui ne prendra pas nécessairement la forme d’une collectivité à statut particulier) exercera les compétences des départements et des régions. Il reviendra à la loi, décidant de chacune de ces fusions conformément à la seconde phrase du premier alinéa de l’article 72 de la Constitution, de déterminer l’organisation de la ou des collectivités territoriales ainsi créées, ainsi que les conditions de leur administration ;

– s’agissant encore de l’article 13 *bis*, d’enfermer la consultation du comité de massif, propre à cette procédure de regroupement, dans un délai de deux mois, afin qu’elle ne retarde pas inutilement sa poursuite.

E. DONNER UN PREMIER CONTENU NORMATIF À LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À L’ENCADREMENT DES FINANCEMENTS CROISÉS

L’**article 35** du projet de loi renvoie la clarification des compétences entre les collectivités territoriales, ainsi qu’entre celles-ci et l’État, à une loi ultérieure, qui devrait également instituer un encadrement des financements croisés. Votre rapporteur remarque qu’une modification de la répartition matérielle des compétences représente une opération lourde et complexe, et que l’examen d’une telle loi nécessiterait du temps. Il serait effectivement très utile de conduire cette démarche à son terme, afin qu’elle permette de tirer pleinement profit, en 2014, de la création du conseiller territorial : la complémentarité des interventions des départements et des régions pourrait alors être renforcée, et les redondances ou contradictions dans les politiques suivies deviendraient exceptionnelles.

En s'inspirant des propositions formulées, en 2009, par le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales et, en 2008, par le rapport d'information de votre commission sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, il est possible de conférer une valeur normative aux dispositions de l'**article 35** du projet de loi. Sans entrer dans le détail de la répartition des compétences – que seul le Gouvernement pourrait modifier, du fait de la limitation des initiatives parlementaires prévue par l'article 40 de la Constitution –, votre commission vous propose ainsi de clarifier les règles générales applicables à la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités territoriales, notamment en **limitant le jeu de la « clause générale de compétences » des départements et des régions aux seuls domaines de compétences dont la loi n'aura pas déterminé l'attribution.**

Par ailleurs, il vous est proposé, dans un nouvel **article 35 bis**, de prévoir **l'élaboration conjointe, par la région et les départements qu'elle regroupe, d'un schéma planifiant des délégations de compétences entre ces deux niveaux, ainsi qu'une mutualisation de leurs services.** Cette démarche, qui resterait facultative et temporaire, complèterait ainsi utilement la mise en place, à partir de 2014, des conseillers territoriaux : tout cela devrait créer un cadre propice à la réduction des doublons administratif et des dépenses de fonctionnement.

De même, il vous est proposé, dans un **article 35 quater**, de limiter l'ampleur des financements croisés dont peut actuellement bénéficier une même opération locale : **le cumul de subventions départementales et régionales serait exclu, sauf au profit des communes comptant moins de 3 500 habitants** – dont les capacités de financement peuvent être très réduites au regard de leurs besoins et des infrastructures dont elles ont la charge. Il reviendrait alors au préfet, dans le cadre du contrôle de légalité, de demander au juge administratif l'annulation de toute délibération prise par un conseil général ou un conseil régional en violation de ces règles.

Votre commission a également adopté un **article 35 ter** d'origine gouvernementale, dont la portée est plus générale, qui tend à **soumettre à un taux « plancher » la participation des collectivités locales au financement des projets dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage** – ce taux variant de 20 % à 50 % selon la taille des collectivités concernées. Ces règles complémentaires pourraient ainsi contribuer à encadrer plus fortement encore les cofinancements, mais pourraient être complexes à contrôler et, en tout état de cause, ne pourront à elles seules réduire les pesanteurs administratives liées au nombre de partenaires participant au financement d'un même projet.

La combinaison de la clarification des compétences et de ces diverses dispositions visant à limiter le saupoudrage des financements locaux, qui ne prendraient effet qu'au 1^{er} janvier 2012, permettrait déjà de progresser vers une spécialisation des interventions départementales et régionales, réduisant d'autant la confusion et la dispersion des énergies engendrées par la situation actuelle.

AUDITION DE M. BRICE HORTEFEUX, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, DE M. MICHEL MERCIER, MINISTRE DE L'ESPACE RURAL ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE M. ALAIN MARLEIX, SECRÉTAIRE D'ÉTAT À L'INTÉRIEUR ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La Commission procède, le mardi 4 mai 2010, à l'audition de M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire et de M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, de réforme des collectivités territoriales (n° 2280).

M. le président Jean-Luc Warsmann. M. Bernard Derosier souhaite intervenir sur l'organisation de nos travaux. Vous avez la parole, mon cher collègue.

M. Bernard Derosier. En vertu de l'article 41 du Règlement, « quand l'Assemblée tient séance, les commissions permanentes ne peuvent se réunir que pour terminer l'examen d'un texte inscrit à l'ordre du jour », ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

De surcroît, d'après l'article 159, « le fait d'avoir pris part, pendant une session, à moins des deux tiers des scrutins publics [...] entraîne une retenue du tiers de l'indemnité de fonction ».

Monsieur le président, je vous demande par conséquent une suspension de séance jusqu'à la fin des quatre scrutins publics qui vont avoir lieu en séance publique.

M. le président Jean-Luc Warsmann. La date de cette audition sur le projet de réforme des collectivités territoriales a été fixée en tenant compte des agendas des trois ministres, ce qui n'a pas été simple.

M. Bruno Le Roux. Les membres du Gouvernement doivent être à la disposition du Parlement !

M. le président Jean-Luc Warsmann. À ce moment-là, ces scrutins publics n'étaient pas prévus. Il aurait été préférable que vous formuliez votre remarque aussitôt que vous en avez eu connaissance, et non au dernier moment. Je consens à ce que nous suspendions la séance pour le premier scrutin public, mais attendre le déroulement des quatre reviendrait à renoncer à l'audition. Pour voter, nous avons la possibilité de recourir à la délégation ; c'est ce que j'ai fait.

M. Bernard Derosier. Nous voulons participer à tous les votes !

M. Bernard Roman. Le Règlement doit être respecté !

M. le président Jean-Luc Warsmann. Assez d'hypocrisie ! Je veux bien organiser des auditions le vendredi !

M. Bernard Derosier. Cette violation du Règlement augure mal de la suite des débats. Nous saisirons le Président !

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je souhaite la bienvenue à MM. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, et Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, que nous allons maintenant entendre au sujet du projet de loi, adopté par le Sénat, de réforme des collectivités territoriales.

M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Je suis très heureux que nous puissions poursuivre nos échanges sur cette réforme importante des collectivités territoriales, désormais bien engagée. Elle se compose de quatre textes : trois projets de loi ordinaire et un projet de loi organique.

Vous avez adopté, en janvier dernier, le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, texte déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 11 février.

Le second projet de loi, qui nous occupe aujourd'hui et que votre commission examinera le 12 mai, constitue le volet institutionnel de la réforme. Il a été adopté en première lecture au Sénat le 5 février dernier et viendra en discussion en séance publique dans cette enceinte à partir du 25 mai, avant de retourner au Sénat. Le Gouvernement souhaite qu'il soit définitivement adopté avant la fin de l'été.

Enfin, le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, accompagné d'un projet de loi organique très court, a été déposé au Parlement en octobre dernier, en même temps que les autres textes.

S'agissant du mode de scrutin du conseiller territorial, une option permettait de réaliser un compromis entre plusieurs objectifs : le maintien des cantons et la représentation des territoires, la parité, le respect du pluralisme. Cette option a néanmoins suscité diverses réactions, du côté de la majorité comme de l'opposition. Aussi, conformément aux déclarations du Président de la République, qui à plusieurs reprises s'est dit ouvert à toute proposition sur ce sujet, le Premier ministre, par une lettre du 27 avril, a lancé un processus de

consultation officielle des partis politiques. Dès que cette consultation sera achevée, le Gouvernement indiquera la solution à laquelle il est prêt à se rallier.

Le Gouvernement souhaite que cette question aussi soit tranchée au plus vite. Toutefois, en lien avec les présidents Accoyer et Larcher, il n'a pas souhaité que la réforme soit examinée sous le régime de la procédure accélérée – sauf pour le texte organisant la concomitance car il était important, dans un souci de sincérité et de transparence du scrutin régional, que les électeurs soient avertis du raccourcissement du mandat des élus qu'ils s'apprêtaient à élire. L'Assemblée, comme le Sénat, disposera donc du temps nécessaire à un examen approfondi et un débat serein.

Cette réforme part d'un constat : l'organisation territoriale de la France doit évoluer. Il y a près de trente ans, la nécessité d'engager la décentralisation s'est imposée. À l'époque, cette réforme a nourri de longs débats ; aujourd'hui, plus personne ne la conteste. Elle a contribué à la vitalité démocratique de notre pays et constitue un acquis fondamental. Doit-on pour autant s'interdire d'en relever certaines faiblesses et de tenter de les corriger ? Nous sommes convaincus du contraire.

Pour nous guider, nous disposons de très nombreux rapports publics de grande qualité, notamment des conclusions du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, auquel votre rapporteur, Dominique Perben, a pris une part très importante. Je pense aussi aux travaux de votre commission, en particulier au rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales et au rapport d'information sur l'optimisation de la dépense publique, dont on sait ce qu'ils doivent au président Warsmann. Ce projet de réforme est très directement inspiré de ces travaux.

Tous ces rapports n'ont certes pas proposé exactement les mêmes solutions mais tous ont souligné la fragmentation de notre paysage institutionnel, qui a vu s'empiler, au fil du temps, un grand nombre de structures, sans souci véritable de réorganisation. Au fond, les deux premiers actes de la décentralisation ont plaqué des transferts de compétences sur une réalité institutionnelle inchangée et désormais assez datée. Tous les rapports ont également souligné l'enchevêtrement des compétences : l'ambition initiale d'une répartition par blocs a progressivement cédé le pas à un partage de la plupart des compétences entre plusieurs niveaux de collectivités territoriales ou entre celles-ci et l'État. Tous, enfin, ont relevé l'obsolescence de la fiscalité locale, les insuffisances du système de péréquation et les excès de la pratique des financements croisés. Bref, tous ces rapports ont pointé du doigt la trop grande complexité et la trop grande uniformité de notre organisation territoriale.

Le Gouvernement est résolu à adapter cette organisation aux nouveaux défis : l'exigence de simplification, l'exigence d'adaptation des institutions, l'exigence de compétitivité des territoires et l'exigence, plus forte que par le passé,

de maîtrise de la dépense locale, dans le contexte budgétaire et financier que chacun connaît.

Cette réforme poursuit une triple ambition : simplifier, démocratiser et adapter notre organisation territoriale.

Pour simplifier et alléger, nous souhaitons regrouper les collectivités territoriales autour de deux pôles : communes et intercommunalité d'un côté, départements et région de l'autre.

Il convient d'abord de conforter le couple communes-intercommunalité, avec l'achèvement et la rationalisation de la couverture intercommunale du pays. Dix ans après la loi Chevènement, le stade de maturité est pratiquement atteint. La nouvelle étape passe par la couverture intégrale du territoire et, surtout, par la rationalisation des périmètres et la suppression des structures devenues superflues. Les pays doivent se rapprocher des intercommunalités lorsque cela s'avère nécessaire. Je pense aussi aux innombrables syndicats intercommunaux, dont les périmètres chevauchent souvent ceux des intercommunalités à fiscalité propre et qui constituent parfois des coquilles vides.

Ce chantier doit être mené dans la concertation, en respectant les communes, mais il faut qu'il aboutisse dans un délai raisonnable. Dans le texte issu du Sénat, il est prévu que la démarche s'achève au plus tard le 1^{er} janvier 2014. Ce point donne lieu à des débats, notamment en raison de la proximité des élections municipales de 2014. Mais il s'agit bien d'une date butoir : rien n'interdit d'aller plus vite si tout le monde est d'accord sur le terrain. Il ne faudrait pas qu'en raccourcissant le calendrier, on réduise les délais nécessaires à la concertation indispensable au succès de l'entreprise.

Les préfets devront élaborer des schémas départementaux de coopération intercommunale. De nouveaux pouvoirs seront dévolus aux commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), dont la composition sera renouvelée, afin qu'elles puissent présenter des amendements aux schémas. Ceux-ci, qui seront déclinés en 2012 et 2013, procéderont donc d'un travail conjoint, d'une véritable collaboration entre le préfet et la CDCI – là encore, le texte est particulièrement innovant. J'insiste sur ce point car, même si les dispositions que nous vous proposons sont perfectibles, elles sont bien loin des caricatures évoquant les « pouvoirs exceptionnels » que l'on voudrait donner aux préfets. Le projet, équilibré, institue un système de pouvoirs et de contre-pouvoirs entre le préfet et une CDCI renforcée.

Il faut ensuite bâtir le pôle départements-région. C'est l'enjeu de la création des conseillers territoriaux, qui remplaceront les actuels conseillers généraux et conseillers régionaux.

La réduction du nombre d'élus n'est pas un objectif en soi, mais une conséquence. Le Président de la République l'a rappelé dans son discours de Saint-Dizier, à l'occasion du lancement de la réforme. Au lieu de 4 000 conseillers

généraux et 2 000 conseillers régionaux aujourd'hui, il y aurait environ 3000 conseillers territoriaux. Ces élus seraient donc deux fois moins nombreux, mais en réalité deux fois plus puissants car ils siègeraient au conseil général de leur département et au conseil régional. Nous n'avons pas voulu, comme cela avait été imaginé, créer deux catégories d'élus, les uns siégeant uniquement dans les conseils généraux et les autres siégeant à la fois dans les conseils généraux et les conseils régionaux ; ainsi, le mandat sera plus intéressant et plus responsabilisant.

Le Gouvernement souhaite tout simplement faire confiance à un élu local, le conseiller territorial, pour clarifier, de manière pragmatique, au plus près des réalités du terrain, les compétences et les interventions des départements et des régions. Il s'agit de renforcer la complémentarité de ces deux collectivités. C'est une réforme simple, pragmatique et ambitieuse, qui nous permet de sortir des débats sans fin sur la suppression des départements ou la fusion des deux collectivités. Cette innovation simplifiera le paysage institutionnel pour le citoyen, pour l'usager et pour les élus communaux et communautaires, qui disposeront avec le conseiller territorial d'un interlocuteur unique, bien au fait des réalités du territoire.

La première élection des conseillers territoriaux doit avoir lieu en 2014. Vous avez dans ce but adopté le texte tendant à réduire la durée du mandat des conseillers régionaux élus en mars dernier et des conseillers généraux qui seront élus en mars 2011. Par ailleurs, le Sénat a d'ores et déjà voté le principe du conseiller territorial.

Simplifier, c'est aussi permettre aux collectivités qui le souhaitent de se regrouper.

Tel est le sens des dispositions que le Gouvernement avait proposées sur les communes nouvelles, visant à substituer à l'ancien dispositif de fusion de communes, issu de la loi Marcellin de 1971, une procédure plus simple, plus souple et plus incitative. Le Sénat, sur la base de craintes qui paraissent très excessives, a compliqué le système au point de le rendre impraticable. Je souhaite que l'Assemblée nationale trouve le point d'équilibre et permette aux communes de retrouver des marges de manœuvre et d'action grâce à la mutualisation de leurs moyens humains et financiers.

Tel est aussi le sens de l'introduction d'une procédure de regroupement volontaire de départements, inexistante jusqu'alors, et de la rénovation de la procédure de regroupement de régions.

Simplifier, enfin, c'est engager le chantier de la clarification des compétences et de l'encadrement de la pratique des cofinancements pour en limiter les excès. Il existe un large consensus sur le fait que les communes doivent conserver leur clause de compétence générale car elles constituent l'échelon de base de la démocratie locale et sont en première ligne face à l'imprévu. Mais pour le reste, il faut progresser sur la voie de la spécialisation des compétences des

départements et des régions, et mieux encadrer la pratique des financements croisés.

Le Sénat a fait un premier pas dans cette direction en enrichissant et en votant les principes qui figurent à l'article 35 du projet : l'attribution de compétences en principe exclusives aux départements et aux régions ; la reconnaissance à leur profit d'une capacité d'initiative en cas de silence de la loi ; l'exigence, pour tout maître d'ouvrage, d'assumer une part significative du financement de ses investissements. Le Sénat a, par ailleurs, renvoyé la clarification détaillée des compétences à une loi distincte, devant intervenir dans les douze mois suivant la promulgation de ce texte institutionnel.

Faut-il aller plus loin et plus vite ? Mes collègues Michel Mercier et Alain Marleix et moi-même avons rencontré un grand nombre d'élus qui le pensent ; je sais que votre rapporteur et le président Warsmann y réfléchissent de leur côté. Le Gouvernement ne sera pas fermé sur ce sujet.

La deuxième ambition de la réforme est de renforcer la démocratie locale. J'en donnerai trois exemples.

Tout d'abord, nous proposons que les électeurs choisissent, lors des élections municipales, les représentants des communes au sein des intercommunalités. Au regard des compétences exercées et des budgets gérés par les structures intercommunales à fiscalité propre, c'est devenu une véritable exigence démocratique. Le Gouvernement n'a pas souhaité que l'organe délibérant d'une intercommunalité, et encore moins son président, procède d'une élection distincte de l'élection municipale, ce qui, en caricaturant un peu, aurait réduit le maire au rôle d'officier d'état-civil. Il a fait le choix du « fléchage » pour les communes de plus de 500 habitants, ce qui permettra aux électeurs de savoir à l'avance qui est susceptible de siéger au conseil communautaire. Pour les communes de moins de 500 habitants, les délégués seront le maire et, le cas échéant, d'autres conseillers municipaux, désignés dans l'ordre du tableau établi à l'occasion de l'élection municipale. Là encore, le nouveau mode de scrutin interviendra à compter de 2014.

Nous proposons, par ailleurs, d'abaisser de 3 500 à 500 habitants le seuil de population pour l'élection des conseillers municipaux au scrutin de liste. Cela répond au souhait, partagé par tous, de favoriser la parité, ainsi qu'un renouvellement de la classe politique. L'abaissement du seuil est la conséquence logique du système de fléchage pour la désignation des conseillers communautaires.

Enfin, nous prévoyons de renforcer le statut de l'élu local, avec des dispositions relatives au congé électif, au droit à la formation, à l'allocation de fin de mandat et à l'honorariat.

La troisième ambition est d'adapter notre organisation territoriale aux réalités du monde.

C'est l'enjeu de l'émergence des métropoles, sujet sur lequel M. Perben a beaucoup travaillé. Leur création répond au double défi de la montée en puissance du fait urbain et de la compétition entre les grandes agglomérations européennes et internationales. Le choix était en fait entre deux statuts : une métropole-département, collectivité territoriale à statut particulier qui aurait intégré l'ensemble des compétences des départements, notamment les compétences sociales – c'était plutôt l'orientation du rapport Balladur ; une métropole-EPCI, assurant une transition plus progressive. Au fil des discussions, j'ai évolué de la première vers la seconde option.

En ce qui concerne le seuil, nous vous proposons, après avoir entendu diverses propositions, de le fixer à 450 000 habitants. La métropole ainsi créée aurait des compétences renforcées dans les domaines du développement économique, de l'urbanisme, des transports, du logement.

Dans le texte initial du Gouvernement, certaines compétences étaient automatiquement transférées des départements et des régions vers les métropoles, tandis que d'autres ne l'étaient que sur une base facultative. En outre, la fiscalité locale et les dotations, qui sont des instruments de compétitivité économique, étaient unifiées à l'échelle de la métropole. Le Sénat est assez largement revenu sur cette ambition, en particulier sur le point de l'intégration financière et budgétaire des métropoles, qui, à nos yeux, doit être plus poussée que celle des actuelles communautés urbaines. Je suis sûr que votre rapporteur aura à cœur d'aller aussi loin que possible.

Le Gouvernement propose également une formule plus souple, le pôle métropolitain, afin de permettre à plusieurs agglomérations de porter un projet de métropole en développant des coopérations renforcées dans des domaines jugés stratégiques ou d'intérêt commun. L'une et l'autre de ces deux formules reposent sur le volontariat. Rien n'est imposé depuis Paris, tout doit venir de la dynamique des territoires.

Efforçons-nous d'éviter dans ce débat les postures, les caricatures et les simplifications excessives. Il n'y a pas d'un côté des décentralisateurs forcément vertueux, et de l'autre de prétendus recentralisateurs ; tenter de corriger les défauts de la décentralisation qui ont pu apparaître depuis trente ans, ce n'est pas faire son procès. Il n'y a pas non plus d'un côté les pro-département et de l'autre les pro-région ; il faut trouver les moyens de la complémentarité entre ces deux niveaux. Il en va de même pour l'intercommunalité et les communes et dans les rapports entre l'État et les collectivités territoriales. Nous souhaitons que la discussion soit aussi riche et sereine que possible.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, dont l'article 1^{er} crée le conseiller territorial, ne comportait à l'origine aucune disposition relative aux modalités d'élection de ce nouvel élu, membre à la fois du conseil général et du conseil régional. Celles-ci figurent dans le projet de loi relatif

à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, qui n'a pas encore été examiné par le Sénat et qui comporte au demeurant d'autres dispositions, relatives à l'abaissement de 3 500 à 500 habitants du seuil de population des communes auxquelles s'appliquera le scrutin proportionnel de liste, à l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes dans les intercommunalités, enfin aux conditions d'exercice des mandats locaux, avec le statut de l'élu local.

Le Sénat a, cependant, inséré dans le texte qu'il a adopté un article additionnel avant l'article 1^{er}, posant les grands principes de l'élection du futur conseiller territorial – ce qui vous saisit de cette question. Vos collègues sénateurs ont par ailleurs beaucoup débattu du nombre de conseillers à attribuer à chaque département et à chaque région, sujet également traité dans le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux.

S'agissant de cette élection, nous étions confrontés à une vraie difficulté, le futur mode de scrutin étant appelé à se substituer, d'une part, au scrutin majoritaire à deux tours des conseillers généraux et, d'autre part, au scrutin proportionnel des conseillers régionaux. C'est pourquoi nous avons mis au point un système électoral mixte, avec l'élection de 80 % des conseillers territoriaux au scrutin majoritaire à un tour et celle des 20 % restants selon une répartition proportionnelle au plus fort reste des voix non utilisées.

Pourquoi un tour ? Ce n'est pas par calcul ou par volonté de manipulation politique.

M. Bruno Le Roux. Cela va de soi ! Mais en le disant, vous provoquez le soupçon...

M. le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. C'est un choix résultant de la juxtaposition des modalités majoritaire et proportionnelle. Ce mode de scrutin réalise un bon compromis entre, d'une part, la volonté de maintenir les cantons et de représenter les territoires, et, d'autre part, le double objectif de parité des élus et de pluralisme des opinions. Les simulations effectuées, par exemple sur la base du résultat des dernières élections régionales, montrent que ce système donne plus facilement des sièges aux petites formations et assure un minimum de parité entre les élus.

En prévoyant, au nouvel article 1^{er} A, que « le mode d'élection du conseiller territorial assure la représentation des territoires par un scrutin uninominal, l'expression du pluralisme politique et la représentation démographique par un scrutin proportionnel ainsi que la parité », le Sénat a entendu affirmer les mêmes objectifs. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement n'a pas émis un avis défavorable à l'amendement introduisant cet article.

Néanmoins notre choix a suscité plusieurs critiques, portant notamment sur le tour unique de scrutin et sur le risque de rendre plus difficile la constitution

d'une majorité solide dans les départements. Il se heurte en outre à deux reproches fondés. Premièrement, comme tous les scrutins mixtes combinant une part de scrutin uninominal majoritaire et une part de scrutin proportionnel, il crée deux catégories d'élus, les uns rattachés à un territoire, les autres non. Deuxièmement, il pourrait arriver qu'une formation, pourtant dominante dans tout le département, n'obtienne aucun élu sur sa liste, dès lors qu'elle aurait gagné tous les cantons.

Compte tenu de ces réactions, qui n'étaient cependant pas accompagnées de propositions alternatives, le Président de la République et le Gouvernement, à plusieurs reprises, se sont déclarés ouverts à la discussion. En l'absence de prise de position officielle des partis politiques, le Premier ministre, le 27 avril dernier, a écrit à leurs dirigeants un courrier pour la leur demander, en précisant que le Gouvernement indiquerait, au vu de ces propositions, la solution à laquelle il serait prêt à se rallier lors des débats parlementaires. Pour l'instant, le Gouvernement n'a reçu que trois réponses sur dix ; je ne puis donc, à ce stade, indiquer la position qu'il prendra dans les semaines à venir.

Je relève seulement que plusieurs voix se sont exprimées en faveur du scrutin majoritaire à deux tours. Ce mode de scrutin, connu et apprécié des Français, est utilisé pour l'élection des députés comme pour celle des conseillers généraux. Certains préconisent, en outre, de réserver l'accès au second tour aux deux candidats arrivés en tête ; cette option fera l'objet de débats, comme celle consistant à relever le seuil d'accès au second tour. Vous pourrez prendre position, ne serait-ce qu'en adoptant un amendement se substituant ou modifiant le texte de l'article additionnel adopté par le Sénat.

Le nombre des futurs conseillers territoriaux, globalement, devrait être réduit de moitié par rapport à celui des conseillers généraux et régionaux actuels : environ 3 000 conseillers territoriaux se substitueront aux 4 019 conseillers généraux – 4 182 si l'on inclut les conseillers de Paris – et aux 1 880 conseillers régionaux.

Mais nous devons surmonter la difficulté liée aux différences de situation entre départements et entre régions.

La représentation de chaque département au sein des conseils régionaux est actuellement très variable, du fait de l'existence de la prime majoritaire attribuée à la liste arrivée en tête et de la répartition des sièges en fonction des résultats obtenus par chaque liste dans les différents départements : un conseiller régional unique représente la Lozère et ses 77 000 habitants, dont 65 000 inscrits ; la Seine-Saint-Denis se voit attribuer dix sièges de plus que les Hauts-de-Seine, alors que les deux départements ont des populations équivalentes. Dans certains départements, la majorité en voix ne correspond pas à la majorité en sièges, notamment dans la région où j'ai l'honneur de siéger.

En outre, le nombre de conseillers généraux est très différent d'un département à l'autre, même à population proche : le Puy-de-Dôme compte ainsi

61 conseillers généraux pour 625 000 habitants, soit presque autant que la Gironde et ses 1 400 000 habitants, quand la Vendée en compte seulement 31 pour 600 000 habitants et le Vaucluse seulement 24 pour 540 000 habitants. Tout cela tient à l'histoire des départements.

Enfin, les disparités démographiques sont considérables au sein même des départements : l'écart de représentation entre le canton le moins peuplé et le canton le plus peuplé dépasse 1 à 20 dans dix-huit départements métropolitains ; dans l'Hérault, il atteint 1 à 45.

Il convient de donner à chaque département un nombre de conseillers généraux lui permettant d'être gouverné, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, sans aboutir pour autant à des conseils régionaux pléthoriques et sans malmener le principe d'égalité de représentation des élus.

Ces nombres ne pourront évidemment être fixés qu'une fois déterminé avec certitude le mode de scrutin, puisque le nombre de cantons, qualifiés d'« ADN de la démocratie » par le Président de la République dans son discours de Saint-Dizier, en dépend. Le tableau des effectifs sera, toutefois, communiqué d'ici à la fin du mois aux sénateurs, comme je m'y suis engagé en février lors de la discussion du texte, puis à vous-mêmes, ne serait-ce que pour apaiser les craintes des uns et des autres de perdre trop de cantons. Je suis d'ores et déjà en mesure de vous indiquer que le nombre de cantons sera au moins égal à quinze pour chaque département – le plus petit département, le Territoire de Belfort, compte aujourd'hui quinze conseillers généraux – et qu'il sera déterminé, région par région, à partir de plusieurs critères objectifs.

Le premier critère à considérer est celui de la population, s'agissant d'élire une assemblée délibérante de collectivité locale. Il n'aura, toutefois, pas autant d'importance que pour les circonscriptions législatives. Il en va de même pour les cantons actuels, dont le nombre et la population ont été souvent validés par le Conseil d'État.

Le critère de l'étendue géographique sera également retenu car les futurs élus seront chargés de représenter des territoires, en particulier des zones rurales, dont l'identité ne se réduit pas à la population.

Le critère du nombre actuel de cantons est important lui aussi, car ces cantons ont parfois une longue histoire et participent à la vie économique et sociale de nos zones rurales, à travers les équipements et les services publics qui leur sont attachés.

Enfin, le critère du nombre de communes dans le département et les différents territoires qui le composent ne sera pas oublié, car les futurs élus seront aussi chargés de les représenter au département comme à la région.

Après application de ces différents critères, les écarts que j'évoquais ne disparaîtront pas, mais ils seront considérablement réduits.

Par ailleurs, le futur découpage des cantons devra respecter les limites des circonscriptions législatives, ratifiées par la loi du 23 février dernier et validées par le Conseil constitutionnel. Cette exigence est conforme à la hiérarchie des normes de droit, puisque vos circonscriptions relèvent de la loi et qu'elles ont été dessinées, en 1986 comme en 2009, en respectant les limites cantonales, alors que ces dernières relèvent d'un simple décret.

Enfin, la délimitation des nouveaux cantons ne sera pas entièrement nouvelle : elle sera effectuée à partir de la carte actuelle, c'est-à-dire des 4 000 cantons que comptent, au total, nos départements.

Elle ne pourra naturellement être effectuée qu'après le renouvellement de mars 2011, qui concerne la moitié de ces cantons, sur la base de leurs limites actuelles. Elle sera soumise, le moment venu, à la consultation d'une commission nationale calquée sur la commission de contrôle du redécoupage électoral mise en place pour la délimitation des circonscriptions législatives ; l'enjeu de la réforme et la taille des futurs cantons justifient la consultation d'une institution de cette nature, dont l'avis sera rendu public.

M. Dominique Perben, rapporteur. Les écarts de population entre départements d'une même région suscitent des inquiétudes particulières. Il a été rapporté, monsieur le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités locales, que vous auriez évoqué le chiffre minimum de quinze conseillers territoriaux. Pouvez-vous le confirmer ?

En ce qui concerne les métropoles, monsieur le ministre de l'intérieur, le débat relatif au seuil démographique des métropoles n'est pas clos ; certains parlementaires et responsables politiques souhaiteraient que celui-ci soit encore revu à la baisse. Quant aux compétences des métropoles, le Sénat les a assez profondément réduites, en particulier en conférant une dimension conventionnelle à des éléments pourtant indispensables à la création d'une telle structure. Il ne faudrait pas que la métropole apparaisse finalement comme un simple label dépourvu de contenu. Quelle attitude le Gouvernement adopterait-il face aux propositions que je pourrais formuler en vue de renforcer les compétences obligatoires des métropoles ?

S'agissant des communes nouvelles, il est clair qu'avec la rédaction du Sénat, qui verrouille complètement le dispositif, aucune ne pourra être créée dans les cinquante prochaines années. La commune nouvelle n'est pas la panacée mais peut constituer l'aboutissement heureux d'une intercommunalité très intégrée, sur la base du volontariat. Quelle est la position du Gouvernement sur ce point ?

Concernant la carte intercommunale, je ferai deux observations. La relation entre le préfet et la CDCI sera déterminante, et à ce sujet le Sénat a apporté des améliorations ; mais il serait préférable que les propositions présentées

par le préfet aux maires et aux présidents des structures de coopération intercommunale soient préalablement soumises à la CDCI. Par ailleurs, il ne me paraît pas envisageable que la nouvelle carte de l'intercommunalité ne soit connue que fin 2013, quelques semaines avant les élections municipales de mars 2014 ; je proposerai donc de fixer la date butoir au 1^{er} juillet 2013.

Enfin, tel qu'adopté par le Sénat, l'article 35 est sans doute sympathique, mais dépourvu de caractère normatif. Nous ferions œuvre utile en fixant des règles minimales concernant l'exercice des compétences par la région et le département, les maîtrises d'ouvrage et les subventionnements croisés. Cela générerait des économies et nous permettrait d'attendre avec plus de sérénité la discussion éventuelle d'une loi modifiant la répartition matérielle des compétences des collectivités territoriales.

M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. En ce qui concerne les métropoles, nous ne sommes pas d'accord avec la commission du développement durable, qui a adopté un amendement portant le seuil de création à 1 million d'habitants. Le président de l'Association des maires de grandes villes de France, M. Destot, avait pour sa part proposé 400 000 habitants. Vous trancherez. En matière de compétences, nous sommes ouverts à une évolution renforçant le rôle économique des métropoles, dont c'est la vocation.

Nous sommes totalement d'accord avec vous quant à la nécessité de faciliter la création des communes nouvelles. Le Sénat a beaucoup trop compliqué le système.

Concernant les schémas de coopération intercommunale, j'entends votre proposition, que nous pourrions sans doute accepter à condition qu'il ne s'agisse de la part de la CDCI que d'un simple examen, et non d'un avis formel.

M. le rapporteur. Je ne demande pas qu'elle rende un avis à ce stade – il est prévu plus tard, mais seulement qu'elle ait connaissance du projet du préfet avant la consultation des communes et intercommunalités concernées.

M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. S'agissant, enfin, du calendrier, les élections municipales auront certes lieu en 2014, mais serait-il plus opportun qu'il y ait coïncidence avec les échéances qui vont les précéder ?

Enfin, je suis tout à fait d'accord avec vous sur le fait que l'article 35 est insuffisamment normatif. Nous devons progresser ensemble vers une rédaction plus opérationnelle, sans attendre une autre loi.

M. le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Le seuil de 450 000 habitants ouvrirait très vite la possibilité de devenir métropoles à deux villes importantes, Montpellier et Rouen, dont la population progresse considérablement, la première gagnant plus de 10 000 habitants par an. Quant à

Toulouse et Nice, qui ont constitué des communautés urbaines en 2009, elles pourraient aussi l'envisager dans un délai raisonnable.

M. Bernard Derosier. Monsieur le ministre de l'intérieur, nous souhaitons nous aussi que le débat soit dépassionné et de qualité mais nous cherchons à comprendre les intentions du Gouvernement, qui ne sont pas encore très claires. Puisque vous affirmez que cette réforme est de plus en plus largement acceptée, je vous invite à rencontrer vos concitoyens, à rencontrer les élus locaux, les associations de maires, l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF) : ce n'est pas ce que vous entendrez.

Nous ne comprenons pas pourquoi les projets de loi déposés par le Gouvernement ne reprennent pas l'intégralité des conclusions intéressantes du comité Balladur. Mais peut-être en saurons-nous davantage demain en auditionnant M. Balladur.

Plusieurs des dispositions que vous proposez sont particulièrement choquantes. Vingt-huit ans après le lancement de la décentralisation à l'initiative de François Mitterrand, Pierre Mauroy et Gaston Deferre, vous n'avez pas traité ce dossier dans le bon ordre ; il aurait fallu commencer par examiner la répartition des compétences, mais votre objectif est d'abord de créer le plus de difficultés possible à l'opposition, en étranglant financièrement les collectivités territoriales et en empêchant les élus locaux de répondre aux attentes de nos concitoyens.

Le mode de scrutin uninominal à un tour, tout d'abord, est une aberration. En second lieu, vous mettez à mal la disposition constitutionnelle relative à la parité. À ce sujet, vous devrez expliquer vos intentions. La gauche, qui a été à l'origine du processus de parité dans les assemblées, ne saurait se contenter de l'élargissement du scrutin de liste aux communes de 500 à 3 500 habitants pour les élections municipales.

La suppression de 3000 élus locaux sur 6 000 est également choquante, et nous aimerions en comprendre la raison, d'autant qu'il n'en restera pas moins 500 000 élus municipaux. La suppression de la clause générale de compétence l'est tout autant, mais je vais y revenir.

Vous avez, monsieur le ministre, évoqué l'enchevêtrement des compétences. Or le 17 décembre 2009, répondant à une question au Gouvernement, vous avez fait référence au rapport de M. Claude Belot, qui inspirerait le Gouvernement pour son cinquième projet de loi. Nous aimerions en savoir davantage, au moins dans les prochains jours, sur vos intentions en la matière.

Concernant la fiscalité, au motif de son obsolescence, vous avez pris une mesure draconienne : sa suppression ! Les régions n'ont quasiment plus de capacité fiscale et les départements n'en conservent que très peu. Là encore, nous souhaiterions comprendre vos motivations. Les pertes de recettes fiscales ne sont pas compensées à l'euro près, tant s'en faut, d'autant que les seules plus-values

liées à l'augmentation des bases auraient assuré des recettes supplémentaires aux collectivités.

Vos couples intercommunalité-communes et région-départements apparaissent comme des couples illégitimes, qui ne permettront pas un bon fonctionnement des collectivités territoriales. Les intercommunalités émanent, au demeurant, déjà des communes, et par ailleurs vous semblez oublier la place de l'État. Il aurait été plus cohérent de constituer un couple région-État, comme avec les contrats de projet État-région, et un couple département-communes et intercommunalité, cette relation étant déjà établie à travers le rôle de péréquation assuré par le département sur son territoire.

Le dispositif que vous proposez contient néanmoins des éléments intéressants, notamment l'achèvement de l'intercommunalité.

Le Président de la République affiche l'intention de simplifier le « mille-feuille » territorial. Alors pourquoi créer de nouvelles strates, les métropoles et les pôles métropolitains, en plus des communes, des intercommunalités, des régions et des départements ?

S'agissant des conseillers territoriaux, nous débattons certes de deux autres projets de loi, mais les articles 1^{er} A et 1^{er} posent déjà la problématique dans ce texte. Il serait bon que vous en disiez davantage à propos de la rumeur selon laquelle l'approche du Gouvernement aurait évolué. Le conseiller territorial semble être à vos yeux le *nec plus ultra* de la démocratie locale, alors qu'il s'agit d'une créature à qui il sera matériellement impossible de remplir toutes les missions confiées aujourd'hui par la loi aux conseillers régionaux et aux conseillers généraux. Envisageriez-vous le dépôt d'un projet de loi rectificatif ? Il conviendrait aussi d'évoquer le cas particulier de Paris, dont le régime va être à nouveau une exception.

Concernant enfin l'article 35, la vraie question est la suivante : pourquoi voulez-vous supprimer la clause générale de compétence, qui permet aux collectivités d'aménager le territoire et de répondre aux attentes de nos concitoyens ?

M. Bernard Roman. Sur certains points techniques mais non dépourvus d'incidences politiques, comme la taille des métropoles ou la date butoir de publication du périmètre des intercommunalités, sans doute élaborerons-nous des réponses communes, trouvant des échos sur les différents bancs de l'Assemblée nationale.

J'avoue ne pas bien comprendre la position du Gouvernement à propos des métropoles car ce débat a traversé le demi-siècle qui vient de s'écouler. Le mouvement a commencé en 1963, avec la création d'autorité de sept métropoles d'équilibre, qui structuraient le territoire. Ensuite, il y a une dizaine d'années, la loi Chevènement a fixé à 500 000 le seuil de population pour créer une communauté urbaine. Et aujourd'hui, alors que toutes les grandes villes du monde

et d'Europe grandissent, la France constituerait quinze ou seize métropoles, pour faire plaisir à des élus locaux ? Soit nous structurons le paysage et le développement urbains autour de métropoles d'équilibre pour construire la France et l'Europe de demain, soit nous faisons du sous-aménagement du territoire en prétendant créer des métropoles qui n'en seront pas.

Ce texte est très grave car, sans le dire, on confère à la métropole des pouvoirs ôtés à la région. On tue la région, on tue l'idée régionale, y compris en organisant l'élection des conseillers territoriaux à l'échelle des cantons. Derrière les débats techniques, c'est une vraie question politique : nous pensons que ce texte constitue la mise à mort de la décentralisation et nous tenterons de le démontrer – pas à vous, car je crois que vous le savez, mais à tous ceux qui voudront bien nous écouter. Vingt-huit ans après les premières lois de décentralisation, qui mettaient fin à la tutelle des préfets, vous la remettez en place méthodiquement sur l'ensemble des collectivités. C'est le retour des préfets !

La décentralisation a pourtant permis l'équipement de la France : les collectivités territoriales en réalisent 75 %, en ne contribuant que pour 10 % à la dette publique. Or vous leur coupez les vivres. Aujourd'hui, 90 % des ressources des régions viennent de l'État ; et le rapporteur général de la commission finances a prôné la semaine dernière le gel des dotations de l'État aux collectivités territoriales ! Comment faire dans ces conditions ?

Enfin, vous opacifiez. Au lieu de cinq niveaux de collectivités, vous nous en proposez sept ! Et tant les modes de désignation que le partage des compétences sont opaques.

Nous ne pouvons accepter la vision du Gouvernement de l'évolution de la gestion du territoire.

Vos remarques relatives au mode de scrutin sont particulièrement préoccupantes, y compris au regard du principe d'égalité entre les citoyens. Le Gouvernement annonce – là encore, nous devons nous référer à la presse pour obtenir des informations – un minimum de quinze conseillers territoriaux par département, ce qui constitue en effet le plancher pour permettre une gestion départementale. Cela dit, dans une région comme le Languedoc-Roussillon, qui comporte un département de moins de 100 000 habitants, la Lozère, et un département de plus d'un million d'habitants, l'Hérault, comment ferez-vous pour que tous les conseillers territoriaux qui siégeront ensemble au conseil régional représentent le même nombre d'habitants ? Sachant que les quinze conseillers territoriaux de la Lozère représenteront chacun 5 000 habitants, pour respecter le principe d'égalité, il faudrait que l'assemblée régionale rassemble 400 ou 500 conseillers territoriaux !

M. le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales.
Actuellement, c'est l'inverse : le conseiller régional de la Lozère représente 75 000 habitants, tandis que ses collègues en représentent 25 000 en moyenne.

M. Bernard Roman. Nous dénoncerons cette mise à mort de la décentralisation, dans l'hémicycle mais aussi au-delà.

M. Michel Hunault. Les collectivités territoriales jouent actuellement un rôle essentiel en matière de cohésion sociale. Je suis partisan de la réforme, mais celle-ci ne doit pas effacer l'action majeure des milliers d'élus qui se consacrent à l'administration des collectivités.

L'immense majorité des élus sont des élus municipaux. Très concrètement, en quoi ce projet de loi les concerne-t-il, en quoi améliorera-t-il les ressources de leurs collectivités, dont les besoins sont immenses et qui se trouvent souvent contraintes de frapper à la porte des conseils généraux et des conseils régionaux pour obtenir des financements ? Vous nous avez rassurés en indiquant que la clause générale de compétence serait maintenue mais il convient également de penser aux élus municipaux. La semaine dernière, les élus d'une petite commune de mon arrondissement, pour passer l'exercice 2010, ont voté la suppression de leurs indemnités. Je voudrais que le versement d'indemnités aux maires et adjoints au maire des petites communes soit automatique car, dans le système actuel, ils y renoncent souvent.

M. Guy Carcassonne a publié dans *Le Monde* une tribune consacrée à la spécificité française du cumul des mandats. Le conseiller territorial, qui siègera à la région et au département, pourra avoir d'autres mandats. Ne pourrait-on envisager une remise en ordre ? J'ajoute que les compétences spécifiques de nos collectivités territoriales nous obligent parfois à créer des syndicats mixtes, notamment dans le domaine des transports ; il conviendrait que chaque représentation compte pour un mandat.

M. Philippe Gosselin. Honnêtement, dans la Manche, la population est assez éloignée de ces débats. Elle s'intéresse davantage à la présence de tel ou tel élu que qu'au fait de savoir de quelle collectivité il relève.

Concernant la carte de l'intercommunalité, la date du 1^{er} janvier 2014 paraît lointaine. Il serait souhaitable que les candidats aux élections municipales de 2014 ne soient pas informés au dernier moment. Fixer l'échéance au 1^{er} juillet 2013 serait un réel progrès.

Concernant le statut de l'élu, il conviendrait, en effet, de s'interroger sur la question des indemnités et sur celle du cumul entre la présidence d'une intercommunalité et d'autres mandats. Si la place des intercommunalités est renforcée, il faudra les prendre en compte dans le cumul.

S'agissant des seuils, je rappelle que l'INSEE retient celui de 2 000 habitants pour définir la ville. Peut-on attendre une évolution au sujet du seuil de 500 habitants ?

Enfin, le statut des pays n'est pas totalement tranché. Certains élus voudraient les supprimer. D'autres, de tous bords, dans les zones rurales, sont

assez attachés à cette notion qui permet une intercommunalité de projet. Qu'en pense le Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Monsieur Derosier, une fois de plus, vous avez cultivé l'originalité : vous avez choisi de commencer par souligner les désaccords, avant de consentir à reconnaître que de rares points faisaient consensus.

Le projet de loi du Gouvernement reprend onze voire douze des vingt propositions du comité Balladur.

Pour aborder sereinement la question de la parité, nous devons réfléchir ensemble à des incitateurs très puissants, susceptibles d'encourager les formations politiques à jouer le jeu. Sur ce sujet, je suis très ouvert. Mais regardez vos rangs aujourd'hui : ce n'est pas un brillant exemple de parité...

Les métropoles ne s'ajouteront pas au « millefeuille » territorial car il ne s'agira pas de collectivités territoriales mais d'EPCI, et elles n'auront pas vocation à couvrir toute la France, mais à offrir des solutions de coopération très intégrées à des territoires qui pourraient en avoir besoin.

Les régions et les départements financent l'équivalent de 17 milliards d'euros dans des champs de compétence partagés et parfois concurrents. Je suis convaincu qu'il est possible de mieux spécialiser les compétences et de mieux encadrer les cofinancements. C'est l'objet de l'article 35, qu'il conviendra de préciser.

Sur les aspects électoraux, M. Marleix vous répondra.

Monsieur Roman, votre discours inspire un certain malaise : derrière les mots « réflexion », « proposition », « évolution », vous prônez le *statu quo* intégral, comme si tout allait très bien.

M. Bernard Derosier. Pas du tout ! Regardez nos propositions d'amendements !

M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Les métropoles ne tueront pas les régions car les compétences transférées le seront sur une base conventionnelle. Ce serait uniquement en cas d'absence de convention que certains transferts deviendraient obligatoires.

Quant au « retour des préfets », il relève de la plaisanterie.

Monsieur Hunault, la réforme doit renforcer les élus locaux, trop souvent victimes des lourdeurs administratives. Nous sommes convaincus que le montage des projets sera nettement accéléré dès lors que les communes disposeront d'un interlocuteur unique pour le département et la région.

Leur clause de compétence générale est maintenue, confirmée, préservée. Par ailleurs, les collectivités, en particulier les départements, conserveront la possibilité d'apporter des concours secondaires aux petites communes, comme nous l'avons précisé devant les maires ruraux il y a plusieurs mois.

M. Bernard Derosier. Nous ne l'avons pas entendu dans la bouche du Président de la République.

M. le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Si, il l'a dit à Saint-Dizier.

M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Je ne suis pas de ceux qui considèrent qu'il faut couper le lien entre mandat national et mandat local. Convient-il en revanche de s'interroger sur le cumul d'un mandat local et d'une présidence d'intercommunalité ? Le projet de loi ne le fait pas mais la question pourrait être examinée. J'imagine que vous pensiez au maire d'une grande ville de votre département, président d'agglomération, député et président de groupe à l'Assemblée nationale.

M. Michel Hunault. Je ne pensais à personne en particulier. Je me permets par ailleurs d'insister sur les difficultés des maires des petites communes rurales. En quoi ce projet de loi va-t-il améliorer leur situation ?

M. le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. La dotation budgétaire « élu local », destinée aux élus des communes de moins de 1 000 habitants, s'élève à 65 millions d'euros en 2010 – ce qui représente une légère augmentation par rapport aux années précédentes.

Un texte portant spécifiquement sur le statut de l'élu fera bientôt l'objet d'une large concertation. Ce sera l'occasion d'aborder toutes les questions qui peuvent légitimement se poser – les moyens alloués aux élus, l'honorariat, la formation ou encore les retraites.

Mme Marietta Karamanli. Sans vouloir polémiquer sur la question de la parité, j'observe que seules quatre femmes participent à cette réunion. Je laisse chacun en tirer ses conclusions sur les efforts réalisés par les partis politiques.

Selon l'exposé des motifs de ce texte, la réforme se justifie notamment par le « coût élevé pour le contribuable » du système actuel. Or, selon une étude commandée par l'ADF, 70 % des dépenses de fonctionnement sont spécifiques à un niveau de collectivité, 20 % relèvent de compétences partagées mais concernent des catégories de dépenses ou de services publics distincts, et 5 % correspondent à des interventions complémentaires portant sur un même domaine de compétences, mais prenant la forme d'actions distinctes par leur nature et leur public.

L'étude d'impact procède à une ventilation des dépenses selon qu'elles correspondent à des compétences exclusives, non exclusives ou intermédiaires,

mais elle reste muette sur les économies que cette réforme permettrait de réaliser. Comment les évaluer ?

L'étude d'impact ne dit pas un mot non plus sur les dépenses réalisées par les départements et par les régions en faveur des actions associatives présentant un intérêt local, département ou régional. Quelle sera la perte financière pour les activités sociales, culturelles et sportives si l'on empêche les financements croisés, comme prévoit de le faire l'article 35 ?

M. Jacques Valax. Je suis plutôt d'accord avec le diagnostic établi par le ministre de l'intérieur : nous souffrons d'une fragmentation des structures territoriales, d'une obsolescence de la fiscalité locale et d'une complexité trop grande des compétences croisées. Je suis, en revanche, très déçu par les remèdes proposés : ils ne sont pas du tout à la mesure du problème. Contrairement à ce qu'affirme le ministre, nous faisons des contre-propositions.

Pourquoi laisser les structures inchangées en dépit de leur fragmentation actuelle ? Au lieu de proposer la suppression des conseils généraux, mesure dont on peut débattre mais qui aurait suffi à démontrer que vous avez une véritable volonté, et non une simple velléité, de réformer le système actuel, vous nous proposez d'instituer une créature dont la monstruosité n'est plus à démontrer : le conseiller territorial. Cette solution, qui est impraticable et inacceptable, ne fera que compliquer la situation actuelle. Quant aux pays, vous n'osez même pas dire clairement ce qu'ils deviendront.

En matière de fiscalité locale, vous vous refusez à poser la vraie question : qui paie les dépenses de solidarité nationale ? Aujourd'hui les départements financent l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), le revenu de solidarité active (RSA) et la prestation de compensation du handicap (PCH). Or rien n'est fait pour assurer une véritable péréquation entre les territoires.

Vous êtes également aux antipodes de ce que nous attendions en matière de financements croisés. Vous envisagez de demander au maître d'ouvrage d'apporter 50 % des ressources, ce qui signifie que l'on ne pourra plus aider les petites communes. Elles seront donc condamnées à ne plus investir. Vous allez tuer l'économie locale en privant peu à peu les collectivités territoriales de ressources, alors qu'elles réalisent 73 % de l'investissement public. Dans le département du Tarn, nous avons dû reporter la création de deux collèges, et les entreprises n'embauchent plus : elles vont devoir licencier et déposer leur bilan. Les salariés se retrouveront au RSA, qui est financé par les collectivités locales.

Dans l'intérêt de nos concitoyens et de nos territoires, nous combattons ce texte avec la plus grande énergie. Il ne résoudra en rien les problèmes de fond et va à l'encontre de ce qu'il faudrait faire.

M. Christophe Caresche. Le ministre de l'intérieur est parti sans avoir répondu à la question posée par notre collègue Bernard Derosier au sujet de Paris. Actuellement, le statut particulier de Paris confère au Conseil de Paris les

missions d'un conseil municipal et celui d'un conseil général. En revanche, Paris relève du droit commun en ce qui concerne le conseil régional d'Île-de-France. Dès lors, donc, que ce texte touche à la composition des conseils régionaux, il faut nous dire comment les choses vont se passer à Paris : je ne comprends pas qu'il n'en soit pas question dans ce texte. Je sais bien que le Gouvernement cède souvent à la tentation de traiter Paris à part ; c'est ce qu'il avait fait par exemple au sujet du travail du dimanche, mais le Conseil constitutionnel avait considéré que ce régime dérogatoire n'était pas justifié.

M. Michel Vaxès. Une réforme n'a de sens que dans la mesure où elle répond aux attentes de nos concitoyens.

Or leurs besoins vont croissant avec la crise économique. D'autre part, ils aspirent à pouvoir participer au processus de décision politique. C'est dire toute l'importance du principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales, que vous avez remis en cause avec la suppression de la taxe professionnelle et la mise sous tutelle financière de l'ensemble des collectivités – dont les moyens dépendent maintenant, pour l'essentiel, des crédits apportés par l'État. Le ministre de l'intérieur a appelé de ses vœux une maîtrise des dépenses locales, mais si des dépenses doivent faire l'objet d'une plus grande maîtrise, ce sont avant tout celles de l'État, dont la dette s'est bien plus dégradée que celle des collectivités territoriales.

Cette réforme aura pour effet de restreindre les moyens disponibles pour répondre aux besoins de nos concitoyens – et en ce sens, elle n'est que le pendant de la RGPP et de la suppression des services publics au niveau national. Elle est tout aussi insatisfaisante du point de vue de la démocratie locale : nos concitoyens sont attachés aux échelons de proximité, la commune et le canton, parce qu'ils connaissent leurs élus et peuvent ainsi travailler avec eux ; or ce sont les communes qui sont menacées au sein du couple qu'elles vont former avec l'intercommunalité, et les départements au sein du couple qu'ils vont former avec la région. Dans dix ans, vous verrez que les départements et les communes auront disparu derrière les régions et les communautés d'agglomération.

Ces dispositions vont créer également des difficultés du point de vue de la cohésion sociale. On a bien vu, après l'adoption de la loi « Chevènement », la logique qui prévaut dans les commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) : il s'agit avant tout de se protéger contre la domination des autres, et non de coopérer pour réaliser des projets communs. Dans les rares cas où les CDCI ont voulu imposer des regroupements, les présidents des communautés d'agglomération n'ont pas osé les suivre – je pense, par exemple, à Marseille. Ce texte permettra certes d'imposer des regroupements, mais cela ne servira à rien tant que les collectivités n'auront pas perçu les nécessités de la coopération. Or la coopération n'est pas le véritable objectif de cette réforme, qui consiste avant tout à réaliser des économies budgétaires. Nous avons pu nous en apercevoir hier soir encore, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative.

M. Michel Vauzelle. Nos concitoyens ne sont pas encore vraiment conscients de ce qui se prépare, leur attention étant accaparée par la crise économique ou des sujets comme la burqa. Les associations, qui portent la vie culturelle et sportive locale, les petites communes, les territoires ruraux, les villes moyennes et les départements de taille intermédiaire risquent de réaliser brutalement combien le recul de la démocratie de proximité provoqué par ce texte est considérable. Nous avons pourtant besoin de cette démocratie de proximité pour revivifier la démocratie.

Toute votre construction repose sur la création des conseillers territoriaux, lesquels seront en réalité des conseillers cantonaux, qui aura pour conséquence de détruire les régions. Or il ne faut pas opposer les régions aux départements : il existe aujourd'hui le couple département-communes, d'autre part le couple régions-État ; le Gouvernement nie cette réalité et la pertinence d'une assemblée régionale chargée de veiller à l'aménagement du territoire dans le cadre de la démocratie de proximité, en assurant le dialogue avec les PME, avec les chambres de commerce, avec les départements.

Nous fêtons cette année le 150^e anniversaire du rattachement de Nice à la France, mais nous verrons peut-être aussi Nice et les Alpes-maritimes se détacher du reste de la région Provence – Alpes – Côte d'Azur. C'est en effet un vieux rêve des Niçois de constituer une région Nice-Côte d'Azur. À l'époque où la région n'était qu'un établissement public – et c'est à cela que nous allons revenir –, les Niçois ne venaient pas siéger à Marseille, considérant que c'était un déshonneur pour eux.

Il me paraît particulièrement grave de ne pas respecter la spécificité des régions et une organisation qui est dans le sens de l'histoire. Chacun sait qu'il existe également plusieurs « couches » de collectivités en Espagne et en Italie : les communes, les *deputaciones* et les provinces qui sont l'équivalent de nos départements, et les régions, beaucoup plus puissantes que les nôtres. Il ne s'agit pas pour autant d'aller jusqu'au fédéralisme espagnol.

M. Hortefeux a un jour expliqué, sur le ton de la plaisanterie, qu'il connaissait la région Auvergne, mais pas la région PACA. Ce n'était pas une remarque anodine, car la région PACA risque effectivement de disparaître au profit de la métropole niçoise et de la métropole marseillaise. L'existence de la région permet pourtant au Var, au Vaucluse et aux deux départements alpins de subsister. Elle permet également à la vie associative populaire d'exister en dehors du festival d'Aix-en-Provence et de celui de Cannes. Elle permet aux femmes d'être représentées de façon paritaire, comme elles le sont dans les communes. Elle permet enfin d'avoir en la personne du président de région, issu du suffrage universel, un interlocuteur du préfet de région pour construire un contrat État-région. Tout cela va disparaître dans la confusion la plus totale et à rebours du sens de l'histoire.

Quelle sera demain l'implication de conseillers territoriaux, donc cantonaux, dans la coopération interrégionale ? Je pense, par exemple, à

l' « eुरorégion » formée avec le Piémont et la Ligurie. Un conseiller cantonal – je l'ai été moi-même – se soucie avant tout de son canton, et non de l'aménagement régional, dont dépend pourtant l'avenir de la Nation. Croyez-vous que des conseillers cantonaux qui refuseront d'aller de Nice à Marseille pour traiter des affaires de la région porteront un quelconque intérêt au projet porté par le Président de la République pour la Méditerranée ?

Ce projet est gravissime pour la démocratie de proximité, et la recentralisation qu'il organise, qui nous met en marge de l'Europe moderne, va également à rebours des évolutions auxquelles on assiste dans d'autres pays comme le Maroc.

M. Olivier Dussopt. Ce texte a été présenté comme une simplification, alors qu'il crée une structure supplémentaire, la métropole, et que personne ne semble en mesure d'apporter une réponse sur le cas de Paris...

De même, alors que les objectifs de démocratie locale et de décentralisation avaient été invoqués, ce projet marque le retour en force des préfets, qui auront la possibilité d'imposer des décisions si les communes et les intercommunalités ne respectent pas le schéma établi ou si elles ne vont pas assez vite.

Le ministre de l'intérieur nous a dit qu'il souhaitait des collectivités territoriales efficaces et compétitives, mais il est prévu de supprimer la clause générale de compétence et d'encadrer les cofinancements en imposant notamment à la collectivité territoriale maître d'ouvrage d'apporter 50 % des fonds. Vous allez ainsi organiser l'incapacité des communes à agir.

On peut également regretter que rien ne soit prévu en matière de péréquation. La raison est peut-être que la réforme des collectivités est « saucissonnée » en différents textes. En attendant, le gel des dotations de l'État aux collectivités territoriales qui a été proposé par le rapporteur général de la commission des finances renforcera les contraintes pesant sur les collectivités territoriales en matière de recettes.

En ce qui concerne le mode d'élection des conseillers territoriaux, nous attendons avec impatience qu'un texte précis soit déposé sur le bureau de notre assemblée. Pour ma part, je n'ai pas compris grand-chose aux explications apportées par le secrétaire d'État – et je crois ne pas être le seul dans ce cas.

Le ministre de l'intérieur nous a quittés, mais j'espère que M. Mercier, qui n'a pas été désavoué lors des dernières élections locales, contrairement à d'autres, pourra nous faire bénéficier de quelques éclaircissements sur ces différents sujets.

M. Philippe Vuilque. Sans remettre en cause les qualités de MM. Mercier et Marleix, je trouve assez désagréable que le ministre de l'intérieur ait quitté cette réunion avant son terme.

Mon intervention portera sur le volet du texte relatif au renforcement et à la modernisation de la coopération intercommunale, qui nous pose moins de difficultés que d'autres, même si nous avons encore un certain nombre d'interrogations.

J'aimerais savoir si le Gouvernement serait d'accord pour « muscler » l'article 16 : il faut certes achever l'intercommunalité, mais pas en procédant par défaut. Il me semblerait en particulier nécessaire que les antécédents de coopération entre les communes soient pris en compte lorsque les préfets formuleront des propositions.

Le Gouvernement, puis le Sénat, se sont placés dans la perspective de communes refusant de participer à une intercommunalité, mais il existe une autre hypothèse : celle de communes auxquelles des refus ont été opposés. La rédaction actuelle du texte pourrait aboutir à des situations de blocage : il est prévu que les communes les plus importantes de l'intercommunalité émettent un avis favorable à l'entrée d'une commune nouvelle, mais si une commune se heurte à plusieurs refus, le préfet ne pourra rien imposer, et la règle des deux tiers, définie pour la contre-proposition que pourrait formuler la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), ne pourra pas s'appliquer.

En 2006, lorsque M. Sarkozy était ministre de l'intérieur, les préfets ont été chargés d'établir une sorte de carte idéale de l'intercommunalité. Ils avaient réalisé un travail très intéressant, qui avait été soumis aux CDCI à titre indicatif. Ces travaux serviront-ils de référence pour l'élaboration du schéma prévu à l'article 16 ?

Un débat a eu lieu au Sénat sur la date butoir figurant à l'article 17, relative à la présentation du schéma départemental par le préfet. Il me semble que le Gouvernement avait indiqué ne pas voir d'inconvénient à ce que le mois de décembre 2011 soit remplacé par le mois de juin de la même année. Qu'en est-il ?

Enfin, l'achèvement du processus en 2013, comme le demande le rapporteur, me semble s'imposer. On ne peut pas s'engager dans la campagne municipale alors qu'il subsiste des interrogations sur le périmètre des intercommunalités.

M. Sylvia Pinel. Nous devons nous prononcer sur la création des conseillers territoriaux sans avoir un véritable débat de fond. La réforme des collectivités territoriales, qui porte atteinte à la démocratie de proximité, est en effet tronçonnée entre plusieurs textes.

Pour le moment, nous ne connaissons ni les compétences, ni le nombre exact de ces futurs conseillers. Ce que vous nous proposez manque, en outre, de logique : la question des compétences aurait logiquement dû vous conduire à vous interroger sur les finances locales, mais nous ne l'avez pas fait. C'est donc le plus grand désordre qui règne.

Bien que le mode d'élection des conseillers territoriaux et les critères du découpage électoral demeurent dans le flou, le système retenu tend à consacrer la bipolarisation de la vie politique ; il menace le pluralisme et risque de mettre à mal les partis politiques minoritaires. Vous comprendrez que les radicaux de gauche y soient opposés.

Je ne reviendrai pas sur la question de la parité, déjà abordée par d'autres intervenants, mais j'observe que le nouveau mode de scrutin pourrait remettre en cause le principe de parité au sein des exécutifs régionaux.

Les conseillers territoriaux ne seront plus des élus de proximité, alors que c'était le cas des conseillers généraux ; et contrairement aux conseillers régionaux, ils n'auront pas de vision stratégique en matière de développement.

M. Dussopt a évoqué le pouvoir exorbitant qui sera demain confié aux préfets : il s'agit de reprendre en main les collectivités territoriales et d'opérer une recentralisation, en particulier dans le cas des intercommunalités. C'est une grave erreur, car l'intercommunalité repose sur les principes de l'adhésion volontaire et de la concertation. Elles ne peuvent fonctionner que sur la base du volontariat.

Il me paraît également très surprenant de chercher à supprimer les financements croisés : l'État est le premier à solliciter les collectivités pour réaliser des projets structurants, comme la ligne à grande vitesse dans la région Midi-Pyrénées. On peut, en outre, s'inquiéter de la suppression de la clause générale de compétence, outil essentiel au service des départements et des régions pour adapter les politiques d'aménagement du territoire et pour prendre en compte les besoins locaux. Les élections de mars dernier ont démontré que nos concitoyens étaient attachés à la façon dont les élus régionaux et départementaux aménagent les territoires et mènent leurs politiques.

En dernier lieu, j'aimerais quelques éclaircissements sur l'alinéa 5 de l'article 35, relatif au département. Leur rôle de garant de la solidarité sociale et territoriale est certes consacré, mais jusqu'à quand et comment ? Les dotations de l'État aux départements sont insuffisantes pour faire face aux dépenses sociales, en particulier en cette période de crise économique. Quelle réponse comptez-vous apporter à cette situation qui en train de conduire les conseils généraux à la faillite ?

Mme Elisabeth Guigou. Sans contester les mérites de M. Mercier et de M. Marleix, je trouve très dommage, et pour tout dire inadmissible, que le ministre de l'intérieur s'en aille avant la fin d'une audition de cette importance. S'il était resté jusqu'au bout, il aurait peut-être compris qu'il valait mieux éviter les arguments éculés. Comment peut-il nous accuser d'immobilisme ? Je ne vais pas entrer dans le détail des propositions que nous avons faites mais je voudrais quand même en donner un aperçu, le Gouvernement ne prenant visiblement pas la peine d'en prendre connaissance.

Il est regrettable que l'on n'ait pas recherché le consensus sur cette réforme. Trente ans après les grandes lois de décentralisation Mauroy-Defferre, dix ans après la loi sur l'intercommunalité, il y a forcément des améliorations à apporter, dès lors que l'on veut parfaire la décentralisation et parachever l'intercommunalité. Mais il n'y a pas eu de véritable concertation. J'ai accompagné la première secrétaire du Parti socialiste à une audition par le comité Balladur, qui n'a duré que trois quarts d'heure ; la rencontre avec MM. Hortefeux et Marleix a duré à peu près le même temps. Et pour parvenir à un consensus, il aurait fallu commencer par s'entendre sur les objectifs d'une réforme.

Ceux que vous affichez ne seront pas atteints. Vous parlez de simplification et de modernisation, mais vous faites exactement le contraire : avec la création des conseillers territoriaux, vous organisez la confusion des fonctions et celle des mandats, alors qu'il faudrait restreindre les possibilités de cumul ; et vous allez aboutir à l'exploit d'affaiblir à la fois la région et le département. Sans revenir sur les arguments excellemment avancés par mon collègue Michel Vauzelle concernant les régions, je constate, concernant les départements, que vous allez éloigner l' élu de son territoire, alors que le département est le cadre des politiques de proximité et d'action sociale. La gestion du RMI et du RSA n'a rien à voir en Seine-Saint-Denis et dans les Hauts-de-Seine !

La création des conseillers territoriaux ne permettra pas de réaliser des économies : pour les accueillir, il va falloir construire de nouveaux hémicycles ou faire des travaux d'aménagement ; et il faudra bien les indemniser, le cumul de leurs fonctions les empêchant d'avoir une quelconque autre activité.

Enfin, ce texte est une honte en ce qui concerne la parité. Et je trouve encore plus honteux que le Gouvernement prétende se rattraper par le mode de scrutin communal. On voit bien la hiérarchie : aux femmes, on veut bien laisser des mandats municipaux, de préférence dans les plus petites communes, mais les choses sérieuses reviennent aux hommes !

Cerise sur le gâteau, les risques d'inconstitutionnalité sont sérieux. Vous piétinez allègrement le principe de libre administration des collectivités territoriales, celui de leur autonomie financière, ainsi que l'objectif de parité.

Vos véritables objectifs sont camouflés car ils sont inavouables.

Le premier est électoral. C'est ce qui vous conduit à proposer un mode de scrutin très particulier.

Le deuxième est de mettre les collectivités territoriales sous la toise. Le Premier ministre a d'ailleurs déclaré un jour que les collectivités allaient, elles aussi, devoir supprimer un fonctionnaire sur deux. Mais c'est oublier que les collectivités financent les trois quarts des investissements publics, alors même que leur dette ne dépasse pas 10 % de celle de l'État ; c'est aussi oublier que les dépenses des collectivités territoriales sont restées stables, hors transferts, au cours

des trente dernières années, comme l'a établi la Cour des comptes. On ne peut donc pas employer l'argument du gaspillage.

Pour notre part – et j'invite M. Hortefeux à prendre connaissance de nos propositions – nous voulons une vraie réforme, non une pseudo-réforme ou une contre-réforme revenant sur la décentralisation.

Tout d'abord, nous considérons que pour clarifier la situation, il faut poursuivre la spécialisation des compétences, déjà grandement engagée. C'est possible, avec la désignation de chefs de file afin de coordonner les financements – cette notion figure d'ailleurs dans l'article 35 adopté par le Sénat.

Que va-t-il se passer si l'on interdit les financements croisés ou si l'on demande à une commune d'apporter 50 % des fonds en matière d'activités culturelles ou sportives ? Un grand nombre d'associations risquent de disparaître. Elles commencent à en prendre conscience, ce qui est heureux. Croyez bien que nous aller les y aider.

Par ailleurs, nous sommes pour l'élection au suffrage universel des intercommunalités et nous ferons des propositions très précises en matière de parité.

S'agissant des finances et de la fiscalité locales, vous faites totalement fausse route. Du fait de la suppression de la taxe professionnelle – qu'il fallait remplacer, mais ce n'est pas la question – il manquera entre 5 et 6 milliards d'euros par an dans les budgets des collectivités territoriales. Nous faisons de la péréquation un préalable ; nous voulons rétablir l'équilibre entre l'impôt sur les ménages et l'impôt sur les entreprises ; nous voulons également rétablir le lien entre l'impôt sur les entreprises et les territoires ; enfin nous voulons que l'impôt des ménages tienne compte de leurs revenus.

Nous souhaitons aussi renforcer les intercommunalités et les métropoles, volet du texte sur lequel nous ferons preuve d'un esprit très constructif.

M. Bruno Le Roux. La pierre angulaire de ce texte – et peut-être la seule mesure qui vous importe vraiment – est la création des conseillers territoriaux. Nous combattons cette disposition et nous la remettons en cause si les électeurs nous donnent la majorité en 2012.

Nous avons l'impression que vos propositions sur le mode de scrutin dépendent de votre perception des vents électoraux : après avoir défendu pendant des mois le scrutin majoritaire à un tour, voilà que vous vous ravisez. Vous aviez observé que l'UMP arrivait souvent en tête du premier tour même si elle ne remportait pas l'élection, et vous en aviez conclu qu'il était préférable de n'organiser qu'un seul tour. La majorité ne paraissant pas décidée à soutenir cette solution qui ne respectait pas nos traditions électorales, vous faites machine arrière et vous vous orientez vers un mode de scrutin à deux tours, en ouvrant une réflexion sur les triangulaires.

J'aimerais savoir quel est au juste le problème posé par les triangulaires, plutôt rares du fait des seuils électoraux applicables. Pouvez-vous également nous dire pourquoi vous n'avez pas intégré la parité dans votre réflexion ? C'est une obligation qui devrait nous guider dans le choix des modes de scrutin... Un autre objectif que le législateur pourrait légitimement se fixer serait d'éviter de procéder à un redécoupage électoral, toujours sujet à critiques.

Le choix du scrutin proportionnel avec prime majoritaire permettrait de respecter le principe de parité, d'éviter les redécoupages électoraux, de maintenir un lien entre les élus et les territoires grâce à la constitution de sections d'arrondissement, et de dégager des majorités claires. Avez-vous réellement envisagé ce mode de scrutin, ou bien l'avez-vous d'emblée écarté parce qu'il ne correspond pas aux intérêts du parti aujourd'hui majoritaire ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Vous nous avez indiqué les critères retenus pour assurer une égalité de représentation des élus, à savoir la population, l'étendue géographique, le nombre des communes, et vous avez précisé qu'il y aurait un seuil minimal de quinze conseillers. Mais je rappelle qu'on nous avait déjà promis que les départements ruraux conserveraient un minimum de deux députés. Chat échaudé craint l'eau froide !

M. le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. C'est la décision du Conseil constitutionnel. Adressez-vous à ceux qui l'ont saisi.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Il a certes été saisi par des députés de gauche, mais c'est de lui-même qu'il a soulevé cette question en particulier.

Si j'en crois une note de Mme Géraldine Chavrier, professeur de droit public à la Sorbonne et directrice du GRALE, le Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe, la création des conseillers territoriaux pourrait se heurter à trois motifs d'inconstitutionnalité tirés des alinéas 1, 3 et 5 de l'article 72. Le Gouvernement est-il bien sûr de lui ? Le Conseil constitutionnel a déjà « retoqué » la loi HADOPI et la création de la taxe carbone. Il ne faudrait pas allonger la liste !

M. François Calvet. Le rapporteur et le ministre ayant évoqué la nécessité d'améliorer la compétitivité et l'attractivité du territoire en adaptant nos structures territoriales, je voudrais appeler l'attention sur les zones frontalières, absentes de ce texte, alors qu'elles ont besoin d'outils juridiques adaptés. Le traité de Bayonne est devenu très largement insuffisant. Nous venons, par exemple, de réaliser un hôpital transfrontalier commun à la France et à l'Espagne sous la forme d'un Groupement européen de coopération territoriale (GECT).

L'agglomération de Perpignan ne comptera jamais 450 000 habitants et ne pourra donc jamais constituer une métropole. Une solution pourrait être de considérer que le territoire pertinent s'étend jusqu'à Gérone, en Espagne. Le bassin de population concerné compterait alors un million d'habitants. D'où ma question : avez-vous prévu d'instituer de nouveaux outils de coopération

transfrontalière, notamment dans le cadre des métropoles ? Les zones frontalières sont essentielles pour l'attractivité et la compétitivité du pays et elles ont besoin, elles aussi, de « respirations ».

M. Alain Rousset. Aux risques d'inconstitutionnalité évoqués tout à l'heure par notre collègue, on pourrait certainement ajouter des motifs tirés de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée en 1985 et désormais invocable en droit national.

On voit bien que les budgets des régions et des départements sont très différents – pour plus de 90 % des dépenses – et que le véritable couple n'unit pas les départements et les régions, mais ces dernières et l'État. Faut-il rappeler l'ampleur des financements croisés qui sont réalisés en vertu des contrats de projet État – régions (CPER) ? S'il y a aujourd'hui un vrai besoin de simplification, c'est à propos des relations entre l'État et les collectivités locales, et non des relations entre les collectivités locales elles-mêmes.

Comment les conseillers territoriaux feront-ils pour participer aux différentes instances auxquelles ils devront siéger ? Je pense par exemple aux conseils d'administration des lycées, des collèges, des universités et des maisons de retraite. C'est matériellement impossible !

Il y aura, en outre, une moins grande proximité entre les élus et les territoires, quand bien même les assemblées régionales deviendraient pléthoriques – et ce sera le cas si l'on fixe à 15 le nombre minimum de conseillers territoriaux par département, tout en cherchant à respecter le principe d'égalité.

Je pourrais très bien comprendre que l'on souhaite améliorer le mode d'élection des conseillers généraux et des conseillers régionaux, mais pourquoi créer un être aussi bâtard et contradictoire que le conseiller territorial ? Comme vous ne pourrez pas supprimer complètement la clause générale de compétence des collectivités territoriales, du fait de l'opposition du Sénat, il ne restera de ce texte que la création de cet objet politique non identifié. Même sur la question de l'intercommunalité, vous manquez d'audace.

Or les deux problèmes actuels sont l'émiettement communal et la faiblesse des régions. Or l'émiettement communal va demeurer, le Sénat s'opposant à toute évolution sur ce sujet ; quant aux régions, vous en organisez la casse. J'ignore ce que cette entreprise vous rapportera.

Alors que nous étions parvenus à limiter la compétition entre les territoires à l'intérieur des régions, tous ces efforts vont être remis en cause avec l'instauration des métropoles. Elles se lanceront naturellement dans une compétition pour attirer les entreprises. Qui a donc pu vous inspirer une telle mesure ? Vous devriez savoir que l'aménagement économique ne se limite plus au développement des zones d'activité et à l'acquisition de matériels : le cœur du problème est désormais la recherche, l'innovation, la formation et les pôles de

compétitivité. Comment organiser des synergies si les métropoles aspirent les compétences des régions en matière de développement économique ?

On peut évidemment chercher à améliorer notre organisation territoriale, mais il faut être conscient qu'elle fonctionne plutôt bien. Selon le *Moniteur*, 40 % de l'effort de relance a d'ailleurs été réalisé par les collectivités territoriales, contre 4 % par l'État. Regardez où en sont nos villages, malgré leurs difficultés, et nos zones d'activités. Qui finance le câblage en très haut débit et les opérations d'incubateurs et de pépinières d'entreprises ?

Nous avons besoin de clarifier la gouvernance territoriale. Qui assure la gouvernance de l'innovation, objet d'un récent rapport de l'inspection des finances ? Qui assure la gouvernance du logement ? Qui assure celle de l'emploi ?

J'aimerais savoir quel usage a été fait du rapport Lambert, ou encore du rapport Warsmann, qui montrait que la décentralisation ne produit pas un jardin à la française. Quand on considère ce texte, dont le seul résultat tangible sera de créer les conseillers territoriaux, on peut se demander quelle sera alors la cohérence du travail réalisé par les parlementaires.

M. Victorin Lurel. Tel qu'il est aujourd'hui rédigé, l'article 1^{er} n'est pas applicable en Guadeloupe et à La Réunion, car l'article 73 de la Constitution impose une consultation préalable des populations pour créer une assemblée délibérante unique.

Certains suggèrent une solution absolument loufoque consistant à faire présider cette assemblée unique par un président de département et un président de région distincts... Il y aurait pire encore que le statut de Paris !

Même en Martinique et en Guyane, où il y a eu une consultation, vous ne pourrez pas appliquer directement le texte.

Nous avons donc déposé un amendement pour tenter d'améliorer sur ce point le projet, dont par ailleurs nous condamnons la philosophie générale.

M. Emile Blessig. On ne peut qu'approuver les principes généraux de la réforme. Mais au-delà des couples formés d'un côté par les communes et les intercommunalités, et de l'autre par les départements et les régions, il convient également d'assurer un équilibre entre les espaces ruraux et urbains.

Il existera quatre structures de coopération en milieu urbain : la métropole, le pôle métropolitain, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine. Pour les milieux ruraux, il existe l'intercommunalité, mais ce ne saurait être le seul cadre pertinent de contractualisation. Il faut pouvoir constituer des espaces pertinents infra-départementaux et infra-régionaux. Je ne me bats pas pour telle ou telle structure, mais il est indispensable de répondre à cet enjeu.

M. Patrice Verchère. Permettez-moi de revenir sur l'élection des conseillers territoriaux. Il faut bien sûr prendre en compte le critère de population, mais aussi la composition des territoires. Il existe en effet des départements ruraux ou semi-ruraux comptant une grosse agglomération. Dans le Rhône, par exemple, coexistent des cantons de 4 000 habitants très ruraux et d'autres beaucoup plus peuplés. Il faut également prendre en compte la superficie des territoires, certains d'entre eux étant immenses, alors que d'autres sont de taille très réduite.

Les conseillers territoriaux devant exercer deux fonctions, ou en tout cas deux mandats aujourd'hui différents, *quid* des conditions de cumul ? Comment un conseiller territorial qui exercerait un autre mandat pourra-t-il assurer une présence partout dans son territoire et s'acquitter de toutes ses tâches ?

Les mesures relatives à la création de communes nouvelles me paraissent fort utiles : des communes peuvent effectivement souhaiter se regrouper. Il n'en reste pas moins que c'est parfois une solution assez coûteuse, car il faut aménager des équipements communs et des mairies annexes. Avez-vous prévu, comme l'avait fait la loi Marcellin, une majoration des dotations de l'État pendant une période transitoire ?

L'achèvement de la carte de l'intercommunalité va dans le bon sens, mais la Cour des comptes a relevé que le développement de l'intercommunalité s'est accompagné d'une forte augmentation des dépenses de personnel. La Cour avait demandé que l'on améliore l'information financière disponible et que l'on établisse des comparaisons avec les comptes des communes membres. Or, je ne vois rien de tel dans le texte. Nous avons besoin de réaliser un bilan non seulement sur les compétences, mais aussi sur les transferts financiers opérés dans le cadre de l'intercommunalité.

M. le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. Merci à tous pour la richesse de vos interventions, auxquelles nous allons nous efforcer de répondre.

M. le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Dans sa rédaction initiale, le projet de loi prévoyait le renvoi à une ordonnance pour la Guadeloupe, mais le Sénat a supprimé cette disposition. Rien n'interdira à l'Assemblée de la rétablir. J'ajoute que Paris offre déjà l'exemple d'une collectivité territoriale qui est à la fois une commune et un département.

M. Victorin Lurel. Le problème est que nous n'aimons guère les ordonnances, surtout sur un sujet aussi important.

M. le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. La création des conseillers territoriaux est l'une des principales dispositions de cette réforme – pourquoi le cacher ? On nous accuse de manquer d'audace en ne touchant pas aux structures actuelles. Il est vrai que nous ne les modifions pas en tant que telles, mais nous avons prévu que les mêmes élus géreront les

départements et les régions, comme c'est déjà le cas pour les communes et les intercommunalités.

Je suis tout à fait d'accord avec l'idée, rappelée par Alain Rousset, que la décentralisation n'est pas un jardin à la française. Ce sera aux conseillers territoriaux d'établir le mode de fonctionnement propre à leur région. Il n'y a pas de raison que le partage des compétences soit mis en œuvre de façon identique partout : cela pourra varier selon les besoins de chaque département.

J'ajoute que les conseillers territoriaux seront bien connus des électeurs, contrairement aux conseillers régionaux. Ce n'est pas cela qui nuira à l'efficacité de leur action et à leur proximité avec la population, bien au contraire. J'habite dans une partie du département du Rhône dont aucun conseiller régional n'est originaire depuis vingt ans. Nos concitoyens ont envie de savoir qui les représente au niveau de la région. Ce sera désormais possible grâce à ce texte, ce qui constitue un vrai progrès.

Ne jetez pas cette innovation au panier, sous le prétexte que le conseiller territorial ne serait qu'un conseiller cantonal, incapable d'avoir une vision d'ensemble. Si c'était le cas, les députés n'auraient pas de vision nationale puisqu'ils sont, eux aussi, élus dans des circonscriptions... De même que les députés ont la capacité d'élaborer des politiques nationales, les conseillers territoriaux seront tout à fait en mesure d'établir des politiques locales et régionales. En attaquant si injustement les conseillers territoriaux, vous attaquez en réalité tous ceux qui sont élus au scrutin uninominal à deux tours dans le cadre d'une circonscription.

M. Caresche nous a interrogés sur le statut de Paris. Il va de soi que la réponse dépendra du mode de scrutin finalement retenu. Il faut donc attendre que toutes les forces politiques aient participé à la consultation organisée par le Premier ministre et qu'un arbitrage soit rendu. Cela étant, nous sommes pleinement conscients des difficultés particulières de Paris, où les fonctions municipales et départementales ont été réunies, ce qui n'est pas le cas dans le reste de la région.

M. Christophe Caresche. Dans l'état actuel du texte, est-il exact que Paris aura des conseillers territoriaux ?

M. le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. C'est exact.

La question des compétences, objet de l'article 35 du projet de loi, a été évoquée par beaucoup d'entre vous. Le ministre de l'intérieur a indiqué tout à l'heure que nous étions prêts à travailler ensemble sur cet article. Nous ne nous satisfaisons pas, en effet, de la version du texte adoptée par le Sénat. Et il va de soi que les communes continueront à bénéficier de la clause générale de compétence.

Il est inexact de prétendre que nous allons demander aux communes de financer au moins 50 % des opérations qui les concernent. Nous comptons en rester à l'état du droit résultant d'un décret de 1999, qui impose aux communes maîtres d'ouvrage d'apporter 20 % du financement des opérations. Nous n'envisageons pas d'autre règle pour les communes de moins de 2 000 habitants.

M. Bernard Derosier. De quel décret s'agit-il ? Les préfets ne doivent manifestement pas le connaître...

M. le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. Comme nous l'avons déjà indiqué à de nombreuses reprises, le financement des associations sportives et culturelles continuera à être assuré, mais nous souhaitons que ce soit aux conseillers territoriaux d'arbitrer dans chaque ensemble régional. Il n'y a pas lieu de fixer les mêmes règles partout.

M. Bernard Derosier. Mais les conseillers territoriaux n'en auront jamais le temps !

M. le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. Nous sommes plusieurs à avoir appartenu à des conseils généraux et régionaux en même temps. C'est tout à fait possible.

M. le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Nous tiendrons naturellement compte des différents territoires, les uns urbains et les autres ruraux. Les principaux critères retenus seront en effet le territoire, la population et les communes. La difficulté de l'exercice est que nous ne pouvons pas procéder à un « formatage » semblable à celui des circonscriptions législatives – nous avons pris en compte le seul critère de population, et attribué un député par tranche de 125 000 habitants en moyenne. En raison des très grandes disparités entre les régions, il ne saurait exister de norme que régionale pour l'élection des conseillers territoriaux. Je rappellerai seulement que le nombre des conseillers généraux varie du simple au triple dans des régions comptant un même nombre d'habitants.

Les dispositions relatives à la création des communes nouvelles sont destinées à remplacer la loi dite « Marcellin », aujourd'hui obsolète – on ne compte qu'une vingtaine ou une trentaine de fusions de communes par an. Alors même que les nouvelles règles ne sont pas encore en vigueur, nous avons reçu des courriers adressés par des communes intéressées, notamment celle de Saint-Émilien. Nous avons déjà constaté, à l'occasion de déplacements en province, que de nombreuses petites communes pourraient envisager la création de communes nouvelles sur la base du volontariat, avec l'accord des conseils municipaux et éventuellement après consultation des populations concernées.

Nous avons prévu, dans la rédaction du texte déposé par le Gouvernement, une majoration pour les communes nouvelles au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF), mais elle a été supprimée par le Sénat.

Vous pourrez naturellement rétablir, par voie d'amendement, cette incitation qui avait été très bien accueillie par les acteurs concernés.

La coopération transfrontalière est évidemment très importante. La loi dite Mauroy avait d'ailleurs été adoptée à l'unanimité au Sénat, ce qui est suffisamment rare pour être signalé. Il y a aujourd'hui beaucoup d'exemples de coopérations transfrontalières en France. Un hôpital transfrontalier a ainsi été inauguré il y a quelques jours dans le Nord de la Cerdagne, et le recours aux GECT a permis un certain nombre d'autres réalisations concrètes, notamment à Dunkerque et entre le Luxembourg et le Nord de la Lorraine. Le Gouvernement souhaite la diffusion et l'application de cet outil très innovant qu'est le GECT dans l'ensemble des territoires transfrontaliers.

M. le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. La question des pays et des intercommunalités est assez délicate. Les pays sont bien implantés et fonctionnent efficacement dans un certain nombre de territoires, notamment en Bretagne et en Alsace, mais ce n'est pas le cas partout. Il est prévu que les pays continueront à exister là où ils marchent bien ; on ne peut pas accepter, en revanche, la constitution de pays dans le seul but d'obtenir des subventions.

Les intercommunalités sont de tailles très différentes. Je me suis récemment rendu, en Charente-Maritime, dans une intercommunalité comptant 126 communes, ce qui en fait un véritable pays. Certaines intercommunalités sont, au contraire, composées de trois communes ; il s'agit souvent de communes riches ne souhaitant pas partager avec d'autres. L'un des objectifs de la réforme est précisément de favoriser le partage sur des territoires aussi pertinents que possible, définis dans le cadre d'un dialogue entre les préfets et les élus.

Faut-il créer des structures supplémentaires alors qu'il existe déjà bien des possibilités ? Les « pôles métropolitains » existent depuis longtemps sous la forme de syndicats mixtes. Si deux communautés de communes rurales décident de s'allier, nul ne les empêche de le faire, sous quelque nom que ce soit. En revanche, il ne nous a pas semblé souhaitable que l'on continue à créer des pays.

M. le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Les pôles métropolitains sont souhaités par des élus de tous bords désireux de travailler ensemble. Le maire de Lyon, M. Gérard Collomb, souhaite ainsi réaliser une coopération avec Grenoble et Saint-Étienne, et il existe un projet entre les villes de Metz, de Nancy, de Thionville et d'Epinal. On ne peut qu'être favorable à ce type de projets entre grandes villes.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'idée générale est de s'attaquer au « millefeuille » territorial. Or le texte tel qu'il revient du Sénat – très éloigné des conclusions de la mission d'information que nous avons constituée au sein de la commission des lois – crée une strate supplémentaire. Par ailleurs, il ne saurait y avoir de métropoles dans l'ensemble du pays : elles doivent être structurantes ; il

ne doit pas s'agir d'un label, et il faut que le principe de continuité territoriale y soit garanti.

M. le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. Le Gouvernement est sur la même ligne que vous. Il ne s'agira pas d'un label, mais d'une structure nouvelle.

M. le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Concernant les préfets, il y a eu une longue discussion au Sénat sur les pouvoirs qui leur seraient accordés pour régler, avec la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), les derniers cas litigieux, souvent en souffrance depuis des années, avant le 31 décembre 2013. Ce sont évidemment de mesures exceptionnelles et transitoires ; il n'est pas question de pérenniser ces pouvoirs donnés aux préfets.

M. Philippe Vuilque. Je demandais si vous étiez favorable à ce que l'on « muscle » l'article 16 afin d'éviter une intercommunalité par défaut. Que se passera-t-il si une commune se heurte à des refus ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je crois comprendre qu'il s'agit, dans le cas auquel vous songez, d'entrer dans une intercommunalité avec centrale nucléaire ou dans une autre sans centrale...

M. Philippe Vuilque. Ma commune, puisque c'est d'elle qu'il s'agit, participe depuis des années à la coopération intercommunale, mais on lui refuse d'entrer dans l'intercommunalité. Il ne faudrait pas qu'on nous demande de rejoindre, par défaut, une autre intercommunalité au mépris de la cohérence territoriale et des bassins d'emploi. Le problème que je soulève peut concerner d'autres communes.

M. le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. Nous en discuterons avant le débat en séance publique.

M. le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Dernier point : un minimum de 15 conseillers territoriaux par département nous paraît correspondre aux conditions d'une bonne gouvernance d'un conseil général. C'est le nombre de conseillers généraux du plus petit département de France, le Territoire de Belfort. Nous avons retenu un nombre impair, conformément au vœu de l'ADF depuis des années.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Merci beaucoup pour cet échange.

AUDITION DE M. ÉDOUARD BALLADUR, ANCIEN PREMIER MINISTRE, PRÉSIDENT DU COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES

La Commission procède, le mercredi 5 mai 2010, à l'audition, ouverte à la presse, de M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre, Président du Comité pour la réforme des collectivités locales.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur le Premier ministre, le Président de la République vous a confié en 2008 la présidence d'un comité chargé d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers. Vous avez rendu votre rapport le 5 mars 2009 : il comprenait de nombreuses et intéressantes propositions, parmi lesquelles il convient de retenir la désignation par une même élection à partir de 2014 des conseillers régionaux et départementaux, l'achèvement de la carte de l'intercommunalité, la création de métropoles ou la transformation d'intercommunalités en communes nouvelles.

Nous souhaitons connaître aujourd'hui votre opinion sur l'état actuel du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, issu des travaux du Sénat et dont la commission des lois de l'Assemblée nationale sera saisie la semaine prochaine.

M. Édouard Balladur, président du Comité pour la réforme des collectivités locales. L'idée générale qui avait présidé à nos travaux était de déclencher une évolution fondamentale devant conduire à terme à une coopération plus étroite, non seulement entre les régions et les départements, mais également entre les communautés de communes et les communes. Nous avons exclu toute suppression d'un échelon d'administration locale, préférant la progressivité et l'incitation à l'obligation et à l'interdiction.

Nous avons élaboré un schéma dont les aspects juridiques portaient, notamment, sur la représentativité et le mode d'élection. Il comportait des incitations assez fortes au regroupement, notamment des départements ou des communes, tout en se montrant ambitieux pour la création de nouvelles métropoles et leur contenu.

Le Président de la République et le Gouvernement ont retenu, de ce rapport, l'inspiration générale ainsi que quelques modalités précises. Après le passage du projet de loi devant le Sénat, l'Assemblée nationale en est à son tour saisie.

Le texte est si dense que je préfère me limiter à trois points : le mode d'élection du conseiller territorial ; les compétences ; les questions relatives à l'autonomie communale, aux métropoles et à l'avenir des communautés de communes.

Je précise que je m'exprime à titre personnel et n'entends pas engager par mes propos le comité que j'ai présidé puisqu'il ne s'est pas réuni depuis la remise de son rapport, il y a une quinzaine de mois. Durant cette période, de nombreux événements se sont déroulés.

Le Sénat ayant adopté en première lecture la création du conseiller territorial, je tiens à rappeler la proposition initiale du comité relative à son mode d'élection : la représentation proportionnelle avec une prime accordée à la liste arrivée en tête. Le cadre de cette représentation proportionnelle n'aurait toutefois pas été départemental, mais infradépartemental, sauf pour les départements les moins peuplés. Ni le Gouvernement ni le Sénat n'ont repris cette proposition, au motif qu'elle aurait coupé le lien intime qu'il convient de maintenir entre les élus départementaux et les populations. Il faut donc trouver autre chose.

On a émis l'idée de combiner deux modes de scrutin : l'actuel système cantonal pour 70 % à 80 % des élus, et un système de liste pour les 20 ou 30 % restants. Toutefois, d'aucuns ont émis des réserves sur la constitutionnalité d'une telle combinaison, arguant qu'une assemblée ne pouvait être recrutée selon deux modes de scrutin différents. Tel est pourtant le cas du Sénat, dont, il est vrai, personne n'a jamais jugé de la constitutionnalité du mode de recrutement. Si d'aventure la constitutionnalité de l'élection des sénateurs était invoquée par le biais de l'exception d'inconstitutionnalité, la question se poserait en des termes différents. Pour ma part, je ne vois pas pourquoi la Constitution devrait interdire le recrutement mixte d'une assemblée. Du reste, le Sénat a adopté une disposition allant en ce sens et il appartiendra bientôt à l'Assemblée nationale de se prononcer sur le sujet.

À l'heure actuelle, aucune majorité ne semble se dessiner en tout cas pour voter la suppression du mode d'élection cantonal. Je le regrette, mais c'est un fait. Afin d'éviter une trop grande dissémination, certains seraient favorables à l'adoption d'un mode de scrutin comparable au scrutin présidentiel, dans lequel ne seraient habilités à demeurer présents au second tour que les deux candidats arrivés en tête au premier tour. Je crains qu'une telle disposition ne soit un peu brutale. À titre personnel, je préférerais une augmentation du pourcentage d'électeurs inscrits nécessaire pour se maintenir au second.

Deux problèmes se posent : celui de la représentation des forces politiques les moins importantes et celui de la parité.

C'est un fait : le scrutin uninominal s'accommode moins aisément de la parité que le scrutin de liste. Toutefois, si le raisonnement était poussé à son terme, dès lors que le principe de parité est inscrit dans la Constitution, seul le scrutin de liste serait légitime pour tous les types d'élection, ce qui ne manquerait pas de poser un problème pour l'élection présidentielle ! Il convient donc de trouver un système permettant de préserver autant que faire se peut le principe de parité. J'ai suggéré – il ne me semble pas que le Sénat ait retenu cette solution – que la parité soit exigée au sein des exécutifs locaux, ce qui, par voie d'extension,

obligerait les partis à la respecter dans le choix des candidatures et donc au sein des assemblées délibératives. La loi pourrait également prévoir des sanctions financières à l'encontre des partis qui ne respecteraient pas la parité dans les candidatures. Cette solution est loin d'être entièrement satisfaisante – j'en conviens –, du fait qu'il existe de bonnes et de mauvaises circonscriptions et que le principe de parité des candidatures ne pourrait s'entendre que des circonscriptions dans leur ensemble.

En ce qui concerne les forces politiques les moins importantes, elles pourraient s'estimer maltraitées par le maintien d'un scrutin cantonal, surtout si le pourcentage des voix exigé pour se maintenir au second état augmenté. Il s'agit d'un problème politique, certes, mais également juridique, voire constitutionnel, sur lequel il vous appartiendra de délibérer.

Je me suis rallié au scrutin proportionnel dans le cadre départemental : je n'y étais pas favorable à l'origine, mais c'est celui qui présente le plus grand nombre d'avantages et je regrette qu'il ne soit pas en mesure d'être adopté. Il vous faudra donc aménager un scrutin majoritaire cantonal, qui appelle, me semble-t-il, un redécoupage de la carte des cantons, afin d'éliminer les distorsions les plus criantes. Ce faisant, il vous faudra décider également d'augmenter, ou non, le pourcentage des voix obtenues au premier tour, ou prévoir une part de proportionnelle afin que les forces politiques les moins importantes conservent une représentation dans l'administration territoriale.

La question des compétences est d'autant plus compliquée – j'en parle devant M. Vaillant, ancien ministre de l'intérieur – qu'elles sont des milliers et que plusieurs dizaines d'entre elles voient leur champ modifié chaque année par le législateur, dans le cadre, notamment, des lois de finances.

Le Parlement n'est pas, à mes yeux, en mesure de trancher aujourd'hui dans le détail. Il peut en revanche fixer quelques principes, le législateur ayant ensuite quatre années pour préciser les choses : si la réforme est définitivement adoptée, elle n'entrera en application qu'en 2014, après le franchissement de plusieurs échéances politiques.

Dans l'immédiat, le législateur devrait prendre position sur la clause de compétence générale, une des propositions contestées du rapport. À mes yeux, la compétence générale est la source principale des confusions, voire des conflits qui caractérisent l'administration territoriale. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé de réserver la clause de compétence générale aux communes et de la supprimer pour les départements et les régions. En contrepartie, le législateur devrait tout d'abord fixer les grandes catégories de compétences spécifiques entre la commune – compétence générale –, le département – les questions sociales notamment – et la région – entres autres grandes compétences, le développement économique –, ce qui lui donnerait le temps nécessaire pour élaborer, d'ici quelques mois et, en tout état de cause, avant 2014, une série de lois ou une loi plus générale visant à régler les détails, car il ne me paraîtrait pas judicieux de

recourir aux ordonnances, comme d'aucuns l'ont suggéré. Dans l'état actuel des choses, je ne vois pas le Parlement faire à ce point confiance à quelque gouvernement que ce soit pour laisser à celui-ci le soin de fixer les compétences spécifiques des collectivités territoriales.

Quant à la création de nouvelles communes et de nouvelles métropoles, elle pose la question fondamentale de savoir si l'existence d'une commune dépend de l'exercice de son pouvoir fiscal. Le comité avait considéré qu'en cas de création de métropoles, voire de communautés de communes prenant une forme nouvelle, donner à une commune la possibilité de transférer une grande partie de son pouvoir fiscal ne mettait pas fin à son existence en tant que telle. Cette proposition n'a pas soulevé l'enthousiasme du Sénat.

À mes yeux, il convient, en la matière, de ne recourir ni à l'obligation ni à l'interdiction, mais de faire confiance à l'évolution naturelle des choses. C'est pourquoi je vous suggère d'inscrire dans le texte des dispositions permettant à des communes, à des communautés de communes ou à des métropoles de conclure entre elles des accords qui ne leur interdisent pas de transférer des compétences fiscales mais laissent libre cours à la diversité des situations. Il ne s'agit pas tant d'éluder une difficulté que de reconnaître humblement que personne n'a, ni sur le plan pratique, ni sur le plan intellectuel, de solution toute faite pour la résoudre immédiatement, surtout par voie autoritaire. C'est ce qu'avait conclu un ministre qui, alors que le comité n'avait pas encore achevé ses travaux, était venu me demander à qui il devrait s'adresser après la réforme des collectivités locales. J'avais pris la précaution de faire établir un tableau des compétences de chacune des collectivités – communes, départements, régions –, ce qui m'avait permis de lui répondre qu'il continuerait, compte tenu de son champ d'action, de s'adresser à chacune d'entre elles. Il était parti rasséréiné.

M. Dominique Perben, rapporteur. La question de la répartition des compétences préoccupe les parlementaires qui ont tous une expérience en la matière : du reste, chacun ou presque, en a une conception propre.

Plutôt que d'essayer de trouver une répartition idéale des compétences, il convient d'imaginer des mécanismes permettant une gestion souple et efficace de celles-ci. Il s'agirait, d'ici 2014, de prévoir que lorsqu'une compétence spécifique est clairement attribuée à une collectivité – département ou région –, l'autre la perd. En revanche, en cas de compétence partagée – ce qui est fréquent –, celle-ci pourrait faire l'objet d'un accord entre les deux collectivités.

Une règle de non-cumul entre la région et le département pourrait également être définie pour certaines catégories d'investissements municipaux, avec une exception pour les petites communes qui connaîtront toujours des difficultés pour assumer une part significative de la maîtrise d'ouvrage.

Enfin, des règles d'apport minimum des maîtres d'ouvrage pourraient également être établies, afin de les responsabiliser davantage. Le dispositif devrait, là

encore, prendre en considération les problèmes particuliers des petites communes rurales, qui sont très souvent démunies sur le plan financier.

Ces dispositions permettraient de rationaliser l'exercice des compétences et les financements croisés. Tel est le cadre dans lequel je serai conduit à faire des propositions à la commission des lois.

M. Édouard Ballardur. Ces propos complètent heureusement les miens : ils vont dans le même sens.

Je le répète : il convient d'établir quelques principes pour fixer les compétences de chaque collectivité puis, comme le propose M. Perben, de prévoir des procédures précises permettant de résoudre les difficultés qui se présenteront. Je me rallierai à sa suggestion.

M. Bernard Derosier. Monsieur Ballardur, le comité que vous avez présidé, et dont la mission première était de simplifier les relations entre les différentes collectivités, locales, est une référence pour le projet de loi tendant à les réformer, notamment en ce qui concerne la question des compétences – je pense évidemment à sa proposition de supprimer la clause de compétence générale. À ce sujet, les propos de M. le rapporteur constituent une ouverture.

Vous avez souligné que la mise en œuvre de la clause de la compétence générale était source de « conflits » : pouvez-vous illustrer votre propos ? En tant que praticien de la clause de compétence générale, je n'ai jamais été confronté à de tels conflits.

Ne pensez-vous pas qu'il eût fallu commencer par un projet de loi répartissant les compétences, ce qui aurait permis de simplifier le paysage des collectivités territoriales ?

Le scrutin uninominal rend difficile l'application du principe constitutionnel de parité : aussi avez-vous proposé que celui-ci s'applique à l'exécutif. Or, l'exécutif d'une collectivité territoriale – région, département ou commune – se résume à une personne, président ou maire. Les vice-présidents ou les adjoints forment un collège qui, sur le plan juridique, n'est pas une instance délibérante. La seule instance délibérante existant dans la région et le département, c'est la commission permanente, à laquelle, effectivement, pourrait s'appliquer la parité. Pourriez-vous nous donner des précisions en la matière ?

Par ailleurs, le conseiller territorial sera appelé à siéger dans deux assemblées, ce qui n'est pas sans poser un problème de cumul aggravé, puisque le conseiller territorial, en l'état actuel de la loi, pourra être également conseiller municipal, maire et responsable d'un établissement public de coopération intercommunale. De plus, compte tenu du fait que les lois de la République prévoient la présence d'un représentant du département et de la région dans différentes instances, quelles conséquences aura, selon vous, avec la création du conseiller territorial, la démultiplication des missions prévues par la loi ?

Enfin, l'actualité me conduit à vous demander ce que vous pensez des propos récents de M. François Fillon, un de vos successeurs au poste de Premier ministre, selon lesquels « les élections, ça ne se gagne pas avec des modes de scrutin ».

M. Édouard Balladur. Je vous l'accorde, le mot « conflit », n'était peut-être pas le plus approprié : j'aurais pu parler aussi de « coopérations trop étroites » !

Je ne pense pas, en revanche, qu'il eût été plus simple de préciser les compétences avant de procéder à la réforme : comme je l'ai souligné d'emblée, l'objectif est d'organiser une coopération plus étroite entre départements et régions ainsi qu'entre communes et communautés de communes. Il convenait donc en premier lieu de définir les structures avant de s'attaquer aux compétences.

S'agissant de la parité, ne jouons pas sur les mots ! Le président de la région ou du département est entouré de vice-présidents qu'il consulte et qui forment donc, à ce titre, un « collège exécutif ». Il en est de même du maire et de ses adjoints. La solution que je présente conduirait à étendre l'application du principe de parité puisque le fait que le « collège exécutif » respecte celle-ci impliquerait que l'assemblée délibérante dans lequel il est choisi, s'en approche également.

Quant à la question du cumul, mon expérience conjointe, durant dix-huit années, de conseiller municipal et de conseiller général de Paris me permet de vous répondre que vos craintes sont infondées. L'actuel maire de Paris n'est-il pas également président du conseil général ?

M. Bernard Derosier. Il s'agit d'un même territoire.

M. Édouard Balladur. Certes, mais cela ne fait pas une différence essentielle. S'il le voulait, il pourrait également devenir sénateur.

Quant à la déclaration de l'actuel Premier ministre, sans doute celui-ci a-t-il voulu rappeler qu'il ne suffit pas de changer le mode de scrutin pour gagner une élection : je partage cet avis.

M. Jean-Christophe Lagarde. Avoir attribué à toutes les collectivités la clause de la compétence générale est une erreur qui les a conduites à une mauvaise gestion. Il est par exemple courant que les régions, dans le cadre de délibérations cadres, annoncent qu'elles subventionneront la réalisation d'équipements sportifs ou culturels. Souvent, les départements font de même. Un maire pourra de ce fait créer plusieurs gymnases en se servant du département ou de la région comme de simples tiroirs-caisses ! Une collectivité investira également des fonds dans des domaines éloignés de ses compétences pour de simples raisons électoralistes.

La méthode que vous proposez me paraît toutefois difficile à appliquer : ne pourrait-on pas, dès lors, procéder par exclusion en précisant que la région ou

le département n'ont pas vocation à intervenir dans tel ou tel domaine, ce qui permettrait de ne pas restreindre de manière excessive les compétences, tout en évitant qu'elles se chevauchent ?

Par ailleurs, un bon mode de scrutin est à mes yeux un mode mixte qui permet de dégager des majorités tout en assurant la représentation de toutes les sensibilités politiques. Il doit, pour ce faire, être couplé avec une part de proportionnelle suffisante pour, à la fois, améliorer l'application du principe de parité et corriger les excès du scrutin majoritaire en garantissant à nos concitoyens que leur vote sera entendu. Chacun sait que certaines familles politiques profitent, dans l'opinion publique, de leur exclusion de toutes les assemblées ou de certaines d'entre elles pour jouer les martyres.

Enfin, votre proposition visant à assurer la parité au sein du « collègue exécutif » sera inapplicable si les électeurs ont le mauvais goût de ne pas élire suffisamment de candidats des deux sexes. Seul un scrutin incluant une part de proportionnelle permettrait de maintenir une réelle parité. Si le législateur supprimait la proportionnelle aux élections régionales tout en maintenant l'actuel mode de scrutin cantonal, il n'y aurait plus aucune élection à la proportionnelle en France, exception faite des élections européennes, dont le mode de scrutin est imposé dans le cadre de l'Union, et des élections municipales. Cela porterait atteinte à la capacité de représentativité des opinions et des familles politiques dans notre pays, appauvrissant du même coup la démocratie.

M. Édouard Balladur. S'agissant de la clause de compétence générale, votre proposition, monsieur Lagarde, visant non pas à la retirer au département et à la région mais à prévoir que ces deux instances ne peuvent pas intervenir dans tel ou tel domaine précis peut être conciliée avec celles de M. Dominique Perben.

À titre personnel, je suis favorable à ce que la commune ou la communauté de communes bénéficient seules de la compétence générale, car cela aurait le mérite de la clarté : les deux autres instances devraient disposer de compétences d'attribution précises.

Vous êtes favorable à un mode de scrutin mixte, pour partie uninominal et pour partie proportionnel. Vous connaissez la proposition du comité à laquelle je me suis rallié : le scrutin proportionnel dans le cadre d'une circonscription infradépartementale, afin de maintenir le lien entre l'élu et les électeurs. Manifestement, cette proposition n'a rencontré aucune majorité ni au Sénat ni à l'Assemblée nationale. Je crains que l'adoption du scrutin mixte n'introduise une complication.

En ce qui concerne ma proposition d'assurer la parité au sein du « collègue exécutif », j'avoue qu'il s'agit seulement d'un remède. Je suis prêt à me rallier à toute autre solution s'il en existe – je ne l'ai pas trouvée. En revanche, je suis opposé à la généralisation du scrutin de liste uniquement en vue d'assurer le principe constitutionnel de la parité. La France s'en tire avec difficultés, en

recourant soit au scrutin de liste soit au scrutin uninominal, ce qui montre qu'il convient d'interpréter avec souplesse les principes inscrits dans la déclaration des droits et dans le préambule de la Constitution.

M. Michel Hunault. J'ai demandé hier à M. le ministre de l'intérieur de nous indiquer sa position relative à la clause de compétence générale à tous les échelons : selon lui, le Gouvernement n'a pas pour dessein de la remettre en cause.

Il est important, assurément, que le département et la région puissent financer les projets des petites communes, ce qui implique que ces deux instances disposent de la clause de compétence générale. Toutefois, ne s'agirait-il pas d'un recul de l'esprit de la réforme ? Celle-ci aurait-elle encore un sens ?

M. Dominique Perben, rapporteur. Le ministre de l'intérieur a précisé qu'il ne souhaitait pas remettre en cause la clause de compétence générale pour les communes : il n'a parlé ni des départements ni des régions.

M. Pascal Terrasse. Selon vous, monsieur Balladur, il convenait de dessiner les structures avant de définir les compétences : c'est oublier un troisième élément, qui est peu évoqué, à savoir les moyens financiers qui seront affectés aux compétences. On ne saurait en effet dissocier compétences et moyens financiers.

La loi de finances 2011 ne laisse plus aux départements et régions, qu'une autonomie financière au lieu de l'autonomie fiscale, peut-on encore parler de clause de compétence générale ? Convient-il d'attendre 2014 pour redéfinir les compétences alors que nous allons entrer, à partir de 2011, dans une période de trois années qui sera intenable, notamment pour les départements ?

Par ailleurs, j'ai toujours pensé que le décideur devait être le payeur : il appartient à celui qui décide d'engager les moyens financiers que réclament ses choix. Or, j'ai déjà eu l'occasion, à l'invitation de M. Queyranne, de vous interroger à Lyon sur les services départementaux d'incendie et de secours. Les présidents de conseils généraux financent pour l'essentiel les SDIS sans avoir pour autant la capacité de les mobiliser : ce sont les préfets et, accessoirement, les maires, qui en disposent, ce qui provoque des risques de dérapages. Je citerai le cas, dans mon département, d'une *rave party* qui aura lieu en fin de semaine et pour laquelle le préfet a décidé d'envoyer des bataillons de pompiers : comme me l'a confirmé le ministère de l'intérieur, ils seront financés par le conseil général. Est-ce admissible ? Soit l'État prend en charge les SDIS, soit les départements continuent de les assumer, mais il convient d'en tirer toutes les conséquences.

M. Édouard Balladur. Je n'ai pas dit qu'il fallait attendre 2014 pour régler le problème des compétences : j'ai précisé que nous avions jusqu'en 2014 pour le régler progressivement, ce qui n'est pas la même chose.

En ce qui concerne la question de l'autonomie fiscale, votre raisonnement supposerait qu'on ne saurait exercer la clause de compétence générale en débordant de son rôle traditionnel qu'au prix d'une augmentation de la fiscalité.

M. Pascal Terrasse. Oui.

M. Édouard Balladur. Il n'est pas interdit de faire des économies sur d'autres postes !

Nous avons commencé nos travaux au mois de novembre 2008, soit deux mois avant l'annonce par le Président de la République de sa décision de supprimer la taxe professionnelle, suppression qui ne faisait pas partie de nos propositions. Nous nous sommes alors bornés à souligner qu'une telle suppression ne devait pas priver les collectivités de leurs moyens. La loi qui a été votée sur le sujet a eu pour effet d'augmenter la charge de l'État qui, pour exonérer les entreprises d'une part de la taxe professionnelle, a décidé d'assumer un déficit supplémentaire.

La question est donc bien la suivante : considérez-vous que la clause de compétence générale, qui consiste, pour une collectivité, à exercer une compétence qu'elle n'avait pas l'habitude d'exercer, implique par définition une augmentation de la fiscalité ? Si tel est le cas, je vous répondrai de nouveau qu'il n'est pas interdit de ventiler différemment les dépenses effectuées en vue de dégager des moyens financiers.

Le fait que l'État, les régimes sociaux et les collectivités se trouvent dans une conjoncture économique contraignante sur le plan budgétaire doit nous conduire non pas nécessairement à diminuer nos efforts mais à utiliser différemment les moyens qui sont les nôtres.

Enfin, le décideur doit-il être le payeur, s'agissant notamment des relations entre l'État et le département ? Votre principe ne me choque pas : mais j'ignore s'il est possible d'en faire une application absolue, sans exception aucune.

Quant aux dépenses de lutte contre l'incendie, je me souviens de votre intervention au cours de la réunion de Lyon. Il n'y a rien d'intangible en la matière. Toutefois, contrairement à vous, je pense que l'État doit pouvoir demander à une collectivité une contribution même si celle-ci ne l'a pas décidée. L'application de votre principe modifierait toute l'architecture des pouvoirs locaux.

M. Bruno Le Roux. S'agissant du mode de scrutin, vous avez rappelé que la proposition du comité n'avait rencontré aucune majorité, ni au Sénat ni apparemment à l'Assemblée nationale. Je souhaite que la séance de ce matin concoure à inverser la situation.

En effet, selon vous, l'adoption de ce mode de scrutin permettait de régler la question de la parité comme celle de la représentation de la diversité politique, avec, évidemment, la fixation d'un seuil. Le souci d'assurer une majorité n'avait pas lieu d'être puisque les collectivités locales disposent déjà de majorités stables jusqu'à la fin de leur mandat. Ce mode de scrutin assurait également l'exigence de proximité, qu'elle reposât sur l'arrondissement administratif actuel ou sur un

arrondissement à créer. Dans ces conditions, pouvez-vous nous préciser les critères décisifs qui ont emporté le choix du comité ?

Par ailleurs, est-ce la teneur des retours que vous avez eus qui vont ont dissuadé de continuer à essayer de convaincre ?

M. Édouard Ballardur. Monsieur le député, lorsque le Gouvernement vous confie la rédaction d'un rapport, vous le rédigez avec le plus de vérité intérieure possible, sans toutefois sortir de votre rôle. C'est aux pouvoirs politiques – Gouvernement et Parlement – qu'il appartient ensuite de décider. Je n'ai pas renoncé à convaincre : la preuve, c'est que je suis venu ce matin, à l'invitation du président Jean-Luc Warsmann, ce qui me donne l'occasion de rappeler devant vous mon attachement à la proposition initiale du comité en matière de mode de scrutin. Je me sens donc parfaitement libre de m'exprimer devant vous sur le sujet.

Si je me suis rallié à la proposition du comité, c'est parce qu'il m'a semblé que le maintien du cadre cantonal interdirait toute véritable réforme de l'administration territoriale. En revanche, nous n'avons pas pris position sur la question de l'arrondissement, mais nous avons indiqué notre préférence pour un cadre plus restreint que le cadre départemental, qui prenne en compte la géographie et la démographie de chaque département.

Je le répète : je n'ai pas renoncé à convaincre. Apparemment, vous êtes déjà convaincu, d'autres ne le sont pas. Ils sont majoritaires, en tout cas au Sénat. Que chacun prenne son bâton de pèlerin et s'exprime !

M. Bernard Roman. Pour la première fois depuis qu'il y a dix ans, nous avons modifié la Constitution pour y introduire à l'article premier un second alinéa visant à préciser que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives [...] », un texte prévoyant un mode de scrutin non proportionnel sera présenté au Parlement. Pour la première fois depuis dix ans, le Conseil constitutionnel aura donc à se prononcer sur la validation par le Parlement d'un mode de scrutin qui, non seulement, ne respecte pas le texte de la Constitution, mais constitue même un recul par rapport à l'existant, puisqu'il s'agit de remplacer entre autres le mode de scrutin régional, respectant totalement l'égal accès, par un nouveau mode de scrutin qui ne le respecte absolument pas, sauf, peut-être, pour les 20 % prévus à la proportionnelle.

D'où la nécessité de retenir le mode de scrutin que vous aviez proposé.

M. Édouard Ballardur. Raison de plus pour réfléchir à la façon dont on pourrait compléter le maintien d'un mode de scrutin uninominal par les dispositions que j'ai suggérées, relatives, d'une part, au « collège exécutif », et qui prévoient, d'autre part, d'infliger des sanctions aux partis qui ne favoriseraient pas, à travers les candidatures, l'égal accès aux mandats.

M. Bernard Roman. L'égal accès aux mandats et aux fonctions !

M. Édouard Ballardur. Ma proposition relative au « collège exécutif » concerne l'égal accès aux fonctions et, par voie d'extension, aux mandats.

Mme George Pau-Langevin. Vous avez rappelé, Monsieur Ballardur, que vous aviez été élu à Paris durant dix-huit ans. Or, à Paris, les conseillers municipaux sont également conseillers généraux. Le conseil général de Paris étant issu de listes respectant parfaitement la parité, il est possible d'adopter ce mode de scrutin pour l'ensemble des conseils généraux.

Comment voyez-vous la combinaison du conseiller municipal de Paris, qui est également conseiller général, avec le nouveau conseiller territorial ?

M. Édouard Ballardur. À Paris, la réforme est, en quelque sorte, déjà réalisée, mais au seul plan départemental, alors que le nouveau conseiller territorial sera un élu à la fois départemental et régional. La région Île-de-France ne pose aucun problème particulier.

Mme George Pau-Langevin. Cela signifie-t-il que le conseiller municipal de Paris sera également conseiller général et conseiller régional ou que le conseiller municipal ne sera plus conseiller général ?

M. Édouard Ballardur. Il continuera de l'être. Je tiens toutefois à rappeler que le comité a émis des propositions pour la région Île-de-France qui n'ont pas soulevé l'enthousiasme des élus de cette région, toutes tendances politiques confondues : il avait en effet proposé que les quatre départementaux de l'Île-de-France soient rassemblés, ce qui avait le mérite de répondre à la question que vous posez.

M. François Bayrou. Je défends la création du conseiller territorial car elle permettra aux départements et à la région de sortir de l'ignorance réciproque dans laquelle ils se trouvent trop souvent.

Un mode de scrutin doit respecter trois légitimités, qui sont d'ordre constitutionnel. La première, c'est le regroupement territorial des électeurs ; la deuxième, le pluralisme des opinions ; le troisième, la parité.

La proposition d'un scrutin mixte représentant les territoires et complété par une part compensatrice importante de proportionnelle est la seule qui me paraisse répondre à cette triple exigence. Si au contraire nous nous dirigeons vers l'adoption d'un scrutin uninominal à deux tours territorialisé, votre proposition d'assurer la parité au sein du « collège exécutif » ne pourrait pas être réalisée en cas d'assemblée unisexe – ce qui est le cas d'un grand nombre d'assemblées territoriales, où la parité n'est même pas approchée.

Par ailleurs, en ce qui concerne la question des compétences, il convient de sortir des débats abstraits. J'ai eu la chance de présider durant dix ans le conseil

général des Pyrénées-Atlantiques : les deux seules décisions essentielles que nous avons prises durant cette période n'auraient pas pu l'être si nous n'avions pas disposé de la compétence générale. La première, c'est la construction de l'autoroute entre Pau et Bayonne, qui ne relevait pas de la compétence du département mais qui ne correspondait ni au choix de l'État ni à celui de la région : cette autoroute constitue désormais la colonne vertébrale du département. La seconde a consisté à additionner les subventions départementales et les subventions de l'État pour les toutes petites communes, ce qu'interdirait également la suppression de la compétence générale pour les départements.

Compte tenu de la diversité des situations locales, il convient de ne pas exclure les collectivités de l'exercice de certaines compétences. Quant à limiter leur exercice désordonné, ce sont les capacités budgétaires qui s'en chargent, puisqu'on ne peut dépenser que ce qu'on a. La suppression de la clause de la compétence générale serait une mesure abstraite, que l'on ne peut justifier en invoquant je ne sais quels conflits. Cette clause permet de réaliser des projets qu'il ne serait pas possible de financer autrement. Je défendrai donc l'idée que l'assemblée qui sera chargée d'aménager le territoire et de résoudre un grand nombre de problèmes sociaux devra pouvoir exercer librement ses compétences, dans les limites de son budget.

M. Édouard Balladur. Vous êtes favorable à un mode de scrutin mixte : je m'y rallierai si c'est le moyen de concilier toutes les exigences en la matière. Du reste, comme je l'ai souligné dans mon propos liminaire, je ne pense pas qu'un tel mode de scrutin puisse encourir la censure du Conseil constitutionnel – j'ai rappelé l'exemple du Sénat.

En revanche, ma proposition d'assurer la parité au sein du « collège exécutif » n'est pas aussi vaine que vous semblez le penser. En effet, si une assemblée délibérante était à ce point éloignée de la parité qu'elle se trouve dans l'impossibilité d'élire une autorité exécutive paritaire, la sanction serait immédiate : il n'y aurait pas d'autorité exécutive.

M. François Bayrou. C'est la liberté des électeurs.

M. Édouard Balladur. Pour que les électeurs puissent exercer leur liberté, encore faut-il que les partis leur proposent des candidats des deux sexes.

En ce qui concerne les compétences, j'ai rappelé dans mon propos liminaire que l'attribution de la compétence générale à la commune devait s'accompagner de l'attribution de compétences précises à chaque niveau de collectivité. La loi ne saurait assurément tout prévoir, comme le financement d'une autoroute. Toutefois, vous savez aussi bien que moi que les lois sont faites pour être adaptées.

Vous ne clarifierez pas la répartition des compétences entre les différents niveaux territoriaux si vous ne réservez pas aux communes la clause de la compétence générale.

M. Daniel Vaillant. Lorsqu'un gouvernement a pour objectif de limiter l'autonomie des collectivités locales, parce qu'il les considère comme un frein ou qu'il en critique l'administration, il crée un comité, brillamment présidé et animé, qui produit une série de propositions cohérentes. Il est légitime, en démocratie, que des points de vue différents se soient auparavant exprimés, notamment en matière de compétences, d'autonomie financière ou d'organisation des administrations territoriales.

J'ai toutefois le sentiment que les propositions retenues ont été fort peu nombreuses, si bien que nous sommes en droit de nous demander si la réforme ne se réduira pas à la création du conseiller territorial élu selon un certain mode de scrutin.

Je ne suis pas favorable à la création du conseiller territorial. Néanmoins, vos propositions évitaient d'en faire un instrument antidémocratique – vous vous êtes exprimé sur le sujet à titre personnel. Le mode de scrutin des élections municipales, dont vous vous êtes inspiré, n'est contesté par personne, en dépit d'une prime majoritaire peut-être un peu trop forte. Ce mode assure en effet la parité ainsi que la diversité et le pluralisme politiques, sans empêcher la proximité – ni les conseillers municipaux ni le maire ne sont éloignés de leurs concitoyens. Rappelons-nous que le Gouvernement de M. Raffarin avait tenté d'établir un mode de scrutin régional différent de celui que nous connaissons aujourd'hui : le Conseil constitutionnel l'a censuré, ce qui a conduit ce même gouvernement à prévoir, dans le cadre des élections régionales, des sections départementales afin de garantir une plus grande diversité politique que dans le cadre du scrutin municipal.

Si le Gouvernement avait voulu emporter la conviction sur la nécessité de clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités par la création, à cette fin, du conseiller territorial, il en serait resté à votre proposition de mode de scrutin, d'autant que le texte actuel prévoit un minimum de quinze conseillers territoriaux par département : si tel est le cas pour le territoire de Belfort, je vous laisse imaginer les assemblées pléthoriques des autres départements, si on veut respecter la parité, qui est inscrite dans la Constitution. Quant à Paris ou la Guadeloupe, évoquée hier par M. Victorin Lurel, ils constituent des difficultés supplémentaires. Cela montre que le projet n'a pas été pensé du point de vue de sa constitutionnalité.

Il aurait fallu en rester à un scrutin de liste à la proportionnelle, qui respecte la parité au sein des assemblées et du « collège exécutif », assure la diversité politique, garantisse une majorité tout en représentant les territoires, notamment en ce qui concerne les gros arrondissements. La question de la constitutionnalité des dispositions proposées ne se serait pas posée, alors que le Gouvernement, avec ce texte, dont on murmure qu'il devrait être adopté avant l'été, devra surmonter d'énormes difficultés !

J'émet les plus grandes réserves sur cette façon de procéder, qui est contraire aux intérêts de la démocratie de proximité.

M. Édouard Balladur. Je suis sensible, monsieur Vaillant, à l'appréciation que vous avez bien voulu porter sur les travaux de notre comité, mais ils appartiennent désormais au passé. Nous avons remis notre rapport : le Gouvernement et le Parlement sont parfaitement en droit de ne pas en suivre toutes les conclusions. Ils avaient repris 80 % des propositions du rapport sur la réforme constitutionnelle : nous sommes en deçà de ce chiffre concernant le rapport sur la réforme des collectivités territoriales. Je vous en donne acte bien volontiers. Je me garderai toutefois de joindre mes regrets aux vôtres.

J'ai fait, dans mon propos liminaire, l'éloge de la liberté et de la diversité. Les discussions vont actuellement dans le bon sens en ce qui concerne le conseiller territorial, dont la création devrait entraîner une coopération plus étroite entre le département et la région – c'est le sens de l'histoire. On peut discuter des modalités d'une telle coopération. L'avenir n'en est pas moins à l'affirmation du pouvoir des régions. Je suis persuadé que l'institution du conseiller territorial, au fil des années, favorisera cette évolution.

Je suis en revanche plus déçu sur la question de la coopération intercommunale : les métropoles paraissent les grandes oubliées du texte, tandis que le transfert des attributions entre les communes, ou des communes vers les communautés, semble absolument interdit. Nous devons pourtant atteindre également cet objectif car nous ne pourrions pas éternellement conserver plus de 35 000 communes aux attributions pleines et entières. Exercer un mandat d'élu local dans des milliers de communes dépourvues de moyens est aujourd'hui un véritable apostolat. La liberté de transférer des pouvoirs et des compétences – y compris en matière fiscale – est la condition des évolutions nécessaires : elle seule permettra d'apaiser bien des inquiétudes.

Je le répète : je me suis exprimé à titre personnel. Je reconnais que l'adoption d'un scrutin mixte permettra de résoudre de nombreuses difficultés, mais je tiens à rappeler que le mode de scrutin que le comité avait proposé permettait également de les résoudre. C'est un problème de choix politique : je n'ai pas compétence pour l'exprimer devant vous aujourd'hui.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je vous remercie, monsieur le Premier ministre.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

La Commission procède à l'examen des articles du projet de loi au cours de ses deux séances du mercredi 12 mai 2010.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Avant que nous en venions à l'examen des amendements, M. Derosier m'a demandé à intervenir.

M. Bernard Derosier. L'opposition est certes habituée aux mauvais coups du Gouvernement mais nous sommes sidérés de découvrir à l'ouverture de cette réunion, deux amendements du Gouvernement déterminant le mode de scrutin pour l'élection des futurs conseillers territoriaux et les modalités de cette élection – même si une dépêche de l'AFP a fait état de la demande du président du Sénat concernant ce volet de la réforme ! Je vous demande donc, monsieur le président, une suspension de séance d'une heure afin d'étudier ces amendements.

Le Gouvernement a déposé quatre projets de loi autour de la réforme des collectivités territoriales, dont l'un relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, lequel n'est pas en discussion aujourd'hui. Or, pour un motif que j'ignore, voilà qu'apparaissent deux amendements concernant le scrutin, plaqués sur un autre projet. Il y a de quoi être ému ! Et si, chers collègues de la majorité, vous étiez au courant de ces amendements, je vous demande de me le dire honnêtement...

M. François Sauvadet. Ces amendements, que nous découvrons, appellent quelques réflexions. Le groupe Nouveau Centre a toujours soutenu l'idée d'une réforme des conseils généraux et des conseils régionaux, visant à clarifier leurs compétences respectives, dont nous déplorons tous l'enchevêtrement, pour faciliter et coordonner leurs interventions.

À l'origine, quatre projets avaient été prévus, selon une chronologie qui avait d'ailleurs fait débat. Nous-mêmes avions souhaité qu'on remette un peu de cohérence dans cet ensemble, de façon que nos concitoyens et les élus locaux y voient plus clair. Les élus locaux, mais aussi les associations, le mouvement sportif, se sont beaucoup interrogés sur la nouvelle organisation territoriale ainsi que sur les futures compétences de chaque échelon, se demandant notamment si les collectivités pourraient continuer d'assurer certaines de leurs missions au plus près de nos concitoyens.

Lors de l'examen au Sénat du projet de loi créant le mandat de conseiller territorial, que nous examinons aujourd'hui, nos homologues avaient souhaité obtenir des garanties. Tout d'abord, sur la juste représentation des territoires car la diminution de moitié du nombre total de conseillers généraux et régionaux, conjuguée au rééquilibrage démographique qui s'impose, aboutissait à une compression telle que des zones rurales entières risquaient de n'avoir plus qu'une représentation indigente. Si une juste représentation ne devait pas être assurée,

cela serait pour nous inacceptable – je pèse mes mots. Nous demandons sur ce point des garanties précises.

Nous avons également demandé au Sénat l'introduction d'une dose de proportionnelle, seule à même de garantir à la fois la parité et la représentation pluraliste des différents courants de pensée, deux principes auxquels nous sommes très attachés. Cette représentation pluraliste n'est aujourd'hui garantie que lors des élections régionales. Nous étions favorables pour l'avenir à un système mixte incluant une dose de scrutin proportionnel, et la rédaction du Sénat nous donnait satisfaction sur la parité comme sur la représentation des territoires ruraux. Hélas, cet article premier A, qui avait fait l'objet d'un accord, est aujourd'hui balayé d'un revers de main. Ce n'est pas acceptable.

Voilà ce que je souhaitais dire en préalable à l'examen d'une réforme des collectivités, à laquelle, je le réaffirme, notre groupe est attaché car il faut donner plus de cohérence et de lisibilité à leur action.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je vous propose, de manière tout à fait exceptionnelle, de suspendre la séance jusqu'à 10 heures 30.

M. Bernard Derosier. J'ai demandé une heure. Il faut tout de même que nous ayons le temps de lire les amendements du Gouvernement !

La séance, suspendue à 10 heures 18, est reprise à 10 heures 30.

M. Dominique Perben, rapporteur. Je souhaite vous présenter d'abord de manière synthétique, la teneur de mes amendements, autres que rédactionnels.

En ce qui concerne la composition des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), je vous propose de maintenir la disposition approuvée par le Sénat permettant des solutions à l'amiable entre communes, mais je présente un amendement pour mieux encadrer la composition des bureaux des EPCI en plafonnant le nombre de vice-présidences.

D'autres amendements renforcent, par rapport aux dispositions votées par le Sénat, les compétences des métropoles, en particulier celles qui leur seront transférées de droit depuis les régions et les départements, et élargissent les compétences qui pourront être transférées par convention entre ces trois types de collectivités. Je ne vous propose pas d'aller plus loin que ce que propose le Sénat en matière d'intégration des compétences des communes dans celles des métropoles – sauf pour les aspects financiers et fiscaux, nous y reviendrons.

Pour ce qui est de la création de communes nouvelles, possibilité nouvellement offerte, je vous propose de faciliter la procédure en ouvrant le dispositif que le Sénat avait verrouillé. Il faut que les communes souhaitant s'engager dans une telle démarche puissent le faire aisément et y soient même incitées sur le plan financier.

Je vous propose encore d'harmoniser les procédures prévues pour les demandes de modification des cartes départementales et régionales – fusion de régions ou de départements, changement de la composition de certaines régions par ajout ou retrait de départements... Le dispositif doit être plus cohérent et plus facilement utilisable – si tant est qu'il y ait des volontaires pour y recourir.

Je vous invite aussi à profiter de ce texte pour supprimer les communautés d'agglomération nouvelles (CAN), catégorie d'intercommunalités à fiscalité propre demeurée vide.

Je vous propose de renforcer le rôle de la commission départementale de la coopération intercommunale. La révision des cartes se fera essentiellement par dialogue entre le préfet et cette commission. Il me semble important, dans un souci d'efficacité et d'équilibre, que le préfet puisse se concerter avec cette commission, avant même de saisir les maires et les présidents des EPCI. Je propose de même que lorsque le préfet ne suit pas les éléments contenus dans le schéma départemental proposé, il soit néanmoins tenu de respecter certains critères, énumérés dans la loi.

Je vous propose également de limiter le droit de veto des communes à la rationalisation de la carte intercommunale – nous y reviendrons lors de l'examen des articles 29 et 30 – et de faciliter les transferts de nouvelles compétences communales aux structures intercommunales – nous y reviendrons à l'article 32.

Enfin, point très important, nous avons souhaité donner un caractère normatif à l'article 35, qui n'en avait pas dans la version du Sénat. Ignorant à quel horizon nous pourrions être éventuellement saisis d'une révision générale des compétences, il m'est apparu nécessaire, et le Gouvernement partage ce point de vue, de fixer d'ores et déjà quelques règles générales clarifiant l'exercice de leurs compétences respectives par les régions, les départements, les structures intercommunales et les communes. Ces règles dessineraient également ce que pourrait devenir l'actuelle clause de compétence générale, une fois celle-ci transformée pour les départements et les régions – il existe clairement sur ce point une volonté d'ouverture. Elles mettraient, en outre, un terme aux redondances et aux financements croisés excessifs, tout en prévoyant une dérogation pour les communes de moins de 3 500 habitants, qui ont souvent du mal à financer leurs projets. Ces dispositions, raisonnables, praticables, pourraient être mises en œuvre à compter de janvier 2012.

M. Bernard Derosier. Dix minutes de suspension pour étudier deux amendements qui modifient radicalement le projet de loi initial et bouleverseraient le paysage institutionnel local, c'était bien peu.

Je le dis d'emblée pour n'y plus revenir, le groupe socialiste est opposé à ce projet de loi. Cela ne signifie pas, contrairement à ce qu'a dit M. Hortefeux lors de son bref passage devant notre commission la semaine dernière, que les socialistes seraient hostiles à toute réforme des collectivités. Bien au contraire,

nous réclamions une nouvelle avancée de la décentralisation, au moyen d'une clarification des compétences. Vingt-huit ans après la grande réforme de 1982, à laquelle, il faut le rappeler, la droite s'est opposée, comme elle s'est opposée au texte sur la coopération intercommunale, il était temps de lancer une vaste réflexion et le Gouvernement se serait grandi à le faire. Mais était-ce possible avec la volonté sans cesse réitérée du Président de la République de « réformer » à tout prix et toute vitesse, sans aucun souci de la suite donnée aux annonces et quelles que soient les conséquences ? Le texte qui nous est présenté aujourd'hui, aggravé par les deux amendements de ce matin, est inacceptable.

Le rapporteur est un homme de dialogue, qui souhaite sincèrement améliorer le texte, autant que celui-ci puisse l'être. Bien que nous désapprouvions ce texte, nous proposerons nous aussi des amendements tendant à l'améliorer.

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.

Avant le titre premier

La Commission est saisie de l'amendement CL 121 de M. Bernard Derosier.

M. Michel Vauzelle. Il s'agit de réaffirmer le rôle clé de la région dans les domaines stratégiques de l'aménagement du territoire et du développement économique. La région, chacun s'accorde à le reconnaître, est l'échelon pertinent pour garantir la proximité des interventions. Ainsi l'enclavement de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, nettement perçu de ses chefs d'entreprise, de ses habitants et de ses élus locaux, l'est-il beaucoup moins à Paris ou à Bruxelles ! La région est aussi l'échelon à même de garantir l'exercice de la démocratie de proximité.

Quel rôle pourraient jouer les régions en matière d'aménagement du territoire si elles étaient dépossédées de leurs compétences en matière de développement économique au profit des métropoles ? L'aménagement du territoire à la française permet aux conseillers régionaux et aux présidents de régions de discuter avec l'État dans le cadre des contrats de plan, après avoir consulté les maires, les présidents de conseils généraux, les chefs d'entreprise, les universités, les associations... La région demeurera un échelon pertinent à condition que ce rôle, loin de lui être arraché au profit de nouvelles collectivités illisibles ou dilué au point de brouiller toute action, soit clairement réaffirmé. S'il en allait autrement, outre que cela porterait atteinte à l'article 72 de la Constitution, toutes les intentions proclamées du Gouvernement seraient démenties

M. le rapporteur. Avis défavorable. La question des compétences sera traitée à l'article 35.

La Commission rejette l'amendement CL 121.

TITRE PREMIER
RÉNOVATION DE L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

CHAPITRE I^{ER}
Conseillers territoriaux

Avant l'article I^{er} A

La Commission est saisie de l'amendement CL 152 de M. Bernard Derosier.

M. Bernard Roman. Lorsque nous avons modifié la Constitution, nous considérons que la République était décentralisée. Il est important de redire avant l'article premier que les collectivités territoriales doivent assurer des services publics collectifs décentralisés, la solidarité entre les personnes, la péréquation entre les territoires et l'exercice de la démocratie locale – toutes choses qui devraient aller de soi mais semblent avoir disparu de plusieurs articles du présent texte.

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'essentiel de cet amendement se trouve dans la Constitution, il n'est pas nécessaire de la répéter.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL 153 de M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Nous voici déjà au cœur du débat, sur un sujet marqué par des divergences profondes. Le Gouvernement, qui n'a pas eu le courage de supprimer un niveau d'administration territoriale, a trouvé l'astuce de faire siéger les élus à la fois dans les assemblées régionale et départementale. Il eût été plus clair de supprimer un échelon. Pour notre part, nous pensons que les élus ne doivent pas être les mêmes dans l'assemblée régionale – qui vient d'être élue dans les conditions que l'on sait, d'où l'embarras de la majorité – et l'assemblée départementale.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Il est déjà des cas où les mêmes élus siègent dans deux assemblées, comme à Paris par exemple, ou en Nouvelle-Calédonie pour l'outre-mer. Cela ne pose aucune difficulté particulière.

M. Michel Vauzelle. Paris n'est pas une région !

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL 154 de M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Le système que vous proposez remet en cause la parité, ce qui est inacceptable. Il est aussi en contradiction avec le principe

constitutionnel selon lequel les élus administrent librement la collectivité pour laquelle ils sont élus. Suivre les affaires de deux collectivités sera mission impossible, sans même parler de siéger dans toutes les instances où la loi le prévoit, ce qui est déjà difficile aujourd'hui lorsqu'on ne représente qu'une collectivité. Montrez-vous raisonnables !

Après avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL 156 du même auteur.

M. Olivier Dussopt. Cet amendement est la suite logique de la proposition de loi du groupe socialiste sur le droit de vote des étrangers aux élections locales. La réforme des territoires est l'occasion de produire un rapport sérieux sur le sujet.

M. le rapporteur. Cette proposition de loi a été rejetée il y a quelques semaines à peine. Avis défavorable.

M. Bernard Roman. Le Président de la République en avait pourtant parlé.

La Commission rejette l'amendement.

Article 1^{er} A

Principes du mode de scrutin pour l'élection du conseiller territorial

En séance publique, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des Lois, un amendement portant article additionnel, présenté par M. Nicolas About et les sénateurs membres du groupe Union centriste, ayant pour objet de préciser les principes que devra respecter le mode d'élection des futurs conseillers territoriaux.

Cet article additionnel dispose tout d'abord que la présente loi crée le mandat de conseiller territorial. Il prévoit ensuite que le mode d'élection du conseiller territorial « assure la représentation des territoires par un scrutin uninominal, l'expression du pluralisme politique et la représentation démographique par un scrutin proportionnel ainsi que la parité ».

M. Nicolas About a expliqué devant le Sénat qu'il souhaitait, par cet amendement, « affirmer dès maintenant le caractère mixte du futur scrutin. Ainsi, nous tenons à ce que soit inscrite dans ce texte l'existence d'une part substantielle de proportionnelle. [...] il ne s'agit pas de préjuger des modalités d'élection, mais d'en fixer les grands principes, sans lesquels le groupe Union centriste ne peut se prononcer sur la création du conseiller territorial. »⁽¹⁾

(1) *Compte rendu intégral de la séance du 21 janvier 2010 (J.O. Débats, Sénat).*

Votre commission a adopté un amendement présenté par le Gouvernement et prévoyant que le mode d'élection des conseillers territoriaux sera le scrutin uninominal majoritaire à deux tours, selon les règles électorales s'appliquant à l'élection des actuels conseillers généraux. Cet amendement prévoit également que ces conseillers territoriaux seront renouvelés intégralement tous les six ans.

*

* *

La Commission est saisie des amendements de suppression CL 272 de M. Gérard Charasse et CL 306 de M. Patrick Braouezec.

Mme Sylvia Pinel. Nous sommes opposés à la création du conseiller territorial. Le système n'apporte aucune garantie en matière de démocratie de proximité, de parité, de respect du pluralisme, de représentation des territoires, de répartition et de clarification des compétences ni enfin d'aménagement cohérent et solidaire du territoire.

M. Michel Vaxès. Nous nous opposons également à la création des conseillers territoriaux, ainsi qu'au mode d'élection prévu. On institutionnalise le cumul des mandats puisque, ni le département ni la région ne devant, selon vous, voir leurs compétences réduites, le conseiller territorial devra les exercer toutes. Il est déjà difficile aujourd'hui pour un conseiller général titulaire d'un autre mandat d'assumer pleinement ses responsabilités, cela deviendra complètement impossible.

M. le rapporteur. La création du conseiller territorial est un des éléments les plus importants de la réforme, qui permettra une bonne articulation entre les régions et les départements grâce à la mutualisation des moyens et la coordination des actions. Avis défavorable.

M. François Sauvadet. L'exposé sommaire de l'amendement CL 272 évoque un « gage » donné aux sénateurs de centre-droit. Mais pourquoi qualifier de gage une garantie qui devrait emporter le consensus ? La rédaction initiale de cet article particulièrement important apportait des garanties de représentation territoriale et de parité, alors que je ne vois pas bien comment assurer la parité avec un scrutin uninominal à deux tours. Je m'interroge d'ailleurs sur l'incohérence du groupe socialiste qui veut supprimer la mention de principes qui devraient nous rassembler.

M. Patrick Roy. Nous sommes vent debout contre ce texte qui porte un nouveau coup à la démocratie en empêchant la proximité des élus, indispensable à la démocratie – dire le contraire alors que la loi va leur imposer de cumuler deux mandats, c'est se moquer du monde. À cela s'ajoute la régression de la parité.

M. Bernard Derosier. Je retourne son compliment à M Sauvadet : il aurait été plus cohérent en s'abstenant de sa dernière intervention après avoir exposé dans son propos liminaire toutes les réserves qu'il formule sur ce texte.

M. Bruno Le Roux. Je signale pour ma part à M. Sauvadet que le groupe socialiste n'a pas signé cet amendement de suppression, mais seulement quelques députés. En effet, et bien que l'ensemble de cet article qui a fait l'objet d'un marchandage au Sénat – le vote du texte en contrepartie d'un gage sur le mode de scrutin – ne nous convienne pas, l'affirmation de la diversité et de la parité constituait pour nous un engagement d'une certaine force. Or, le Gouvernement revient sur cet engagement. La méthode est détestable, et sur le fond, le Gouvernement contredit tous les arguments qu'il avait donnés aux sénateurs. Il nous semble donc préférable de ne pas fixer le mode de scrutin dans ce texte, afin que la consultation puisse être menée à terme. Si le Gouvernement voulait aller plus vite, nous nous opposerions à sa proposition qui met à mal la parité et la diversité des territoires.

M. Maurice Leroy. Pourquoi parler de « marchandage » ? Cet article est issu d'un accord politique au Sénat.

Le groupe Nouveau Centre ne souscrit pas aux amendements de suppression mais sera peut-être amené à les voter si le Gouvernement ne retire pas ses propres amendements relatifs au mode de scrutin, qui mettent à mal la parité et la ruralité. C'est vraiment ne rien connaître aux territoires ruraux que de formuler de telles propositions, et j'appelle tous mes collègues, de toutes les sensibilités, à les repousser. Le Président de la République et le Premier ministre s'étaient dits ouverts au dialogue, mais la question du mode de scrutin paraît maintenant cadennassée. Si cela ne devait pas changer, le Nouveau Centre en tirerait les conséquences alors même qu'il est favorable aux conseillers territoriaux.

Et pourquoi se braquer sur le passage de six mille à trois mille élus ? Transiger à 4 500 permettrait de régler la question, en diminuant le nombre d'élus de 25 %, tout en assurant la parité, la proportionnelle et la représentation des territoires ruraux.

M. François Bayrou. Le sujet est extrêmement important et je propose de soumettre à discussion commune tous les amendements qui vont venir, y compris ceux du Gouvernement.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous allons voter d'abord sur les amendements de suppression.

La Commission rejette ces amendements.

Puis elle examine l'amendement CL 669 du Gouvernement.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Le Gouvernement avait initialement opté pour un système mixte,

80 % des conseillers territoriaux devant être élus au scrutin majoritaire à un tour et le reste selon une répartition proportionnelle au plus fort reste, ce qui garantissait à la fois le maintien des cantons et la représentation des territoires, une part de parité grâce à la conservation de listes et enfin le pluralisme. Ce système a suscité de fortes réactions au motif que le tour unique pourrait permettre l'élection de candidats qui n'ont pas obtenu la majorité absolue des suffrages, fragiliser la constitution d'une majorité solide et faire cohabiter dans la même assemblée deux catégories d'élus. Le parti socialiste a donc procédé à un matraquage en règle, oubliant au passage qu'il n'y a pas non plus de majorité absolue lors des triangulaires – comme il y en a des dizaines pour chaque élection cantonale.

La discussion a donc été rouverte. Le Premier ministre a lancé une consultation des partis politiques. Après quinze jours, deux seulement avaient répondu, tous deux favorables au scrutin majoritaire à deux tours, ainsi que le sont aussi les sénateurs du groupe Rassemblement démocratique et social européen, qui ont voté un amendement en ce sens. C'est également ce que propose M. Charasse dans son amendement. Le P.C.F, hier, s'est déclaré en faveur de la proportionnelle intégrale.

M. Bernard Roman. Quels sont les deux partis politiques qui se sont déclarés favorables ?

M. le secrétaire d'État. Il s'agit de l'U.M.P., comme vous avez pu le voir, et du M.P.F.

L'amendement CL 669 propose donc un scrutin uninominal majoritaire à deux tours, à partir de 2014, sur la base de la carte cantonale actuelle. Ce système, connu et apprécié des Français, est utilisé aujourd'hui pour l'élection des députés et des conseillers généraux. Il permet la représentation des territoires au sein des futures assemblées départementales et régionales et leur garantit des majorités stables.

Je signale trois nouveautés. D'abord, il est mis fin au renouvellement par moitié des conseils généraux : les conseillers territoriaux seront renouvelés intégralement tous les six ans – une mesure assez consensuelle parmi les conseillers généraux. Ensuite, les dispositions tirant les conséquences de la création des conseillers territoriaux pour la rédaction de certains articles du code électoral et du code général des collectivités territoriales figureront dans le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale déposé au Sénat. Enfin, des dispositions visant à faciliter l'accès des femmes au mandat de conseiller territorial seront inscrites dans la proposition de loi de votre collègue Chantal Brunel, à laquelle le Gouvernement est favorable. Par ailleurs, les propositions formulées par Mme Zimmermann pourront également être prises en compte. Le Gouvernement est très ouvert sur la question.

M. le rapporteur. Avis favorable. Comme vous le savez, j'ai participé aux délibérations du comité Balladur. Nous avons proposé à l'époque le scrutin proportionnel d'arrondissement, mais aucune force politique ne l'a soutenu.

En ce qui me concerne, j'avais également réfléchi à une formule consistant à associer un scrutin uninominal à deux tours, pour les espaces ruraux, et un scrutin proportionnel, pour les espaces urbains. Toutefois, cette solution était délicate à mettre en œuvre du point de vue constitutionnel.

Par ailleurs, j'ai tenu depuis un an de nombreuses réunions publiques sur le terrain, dans plus de cinquante départements. J'y ai constaté, non sans surprise, l'attachement très profond des Français au scrutin uninominal à deux tours. Le monde rural ne comprendrait pas que l'on retienne un autre système, parce qu'il aurait le sentiment de ne plus avoir ses propres élus, la proportionnelle ayant pour effet de favoriser les représentants urbains. Il y a là un impératif de société essentiel, qui transcende largement les clivages politiques.

Néanmoins, si l'on adoptait ce mode de scrutin, il faudrait dans le même temps introduire des dispositifs tendant à renforcer la parité. Des propositions de loi en ce sens ont d'ailleurs été déposées par des personnalités politiques de droite comme de gauche.

M. Bernard Roman. Sur un sujet de cette nature – qui, de surcroît, est présenté comme une grande cause présidentielle –, le mode de scrutin serait arrêté par un amendement gouvernemental déposé le jour même de l'examen du texte par la commission saisie au fond : voilà qui est sans précédent dans l'histoire de la République !

Il faut respecter les parlementaires, monsieur le secrétaire d'État. Vous déclarez, dans l'exposé des motifs, que deux formations politiques se sont déclarées favorables à votre mode de scrutin, et nous apprenons qu'il s'agit de l'U.M.P. et du M.P.F. : vous nous prenez pour des imbéciles !

Si M. Bayrou a demandé que l'on examine en discussion commune les amendements CL 669 et CL 670, c'est parce que le second décline les conditions d'application du premier. Au final, qu'observe-t-on ? Une remise en cause de la parité, avec un recul par rapport à l'existant, dans la mesure où vous remplacez les deux modes de scrutin par un seul, le moins respectueux du principe de parité.

Certes, vous déclarez dans l'exposé des motifs que ce recul sera compensé par l'adoption de la proposition de loi de Mme Brunel. Mais, hier soir, l'U.M.P., comme un seul homme – fort heureusement, il y eut une femme pour sauver l'honneur ! –, a voté contre la proposition de loi de M. Le Roux, pourtant presque identique à celle de Mme Brunel. Vos actes vont à l'encontre de vos discours, comme du principe constitutionnel d'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions politiques !

Un autre principe constitutionnel, c'est l'égalité devant le suffrage. Mais l'amendement CL 670 prévoit qu'aucun conseil général ne peut compter moins de quinze conseillers territoriaux et aucun conseil régional plus de trois cents. Au nom de quoi ? Avec la combinaison de ces deux normes, on risque d'aboutir à de graves inégalités : certains membres d'un conseil régional représenteront 80 000 habitants et d'autres 20 000. On peut admettre des inégalités d'une région à l'autre, mais non au sein d'une même région.

M. Bruno Le Roux. Monsieur le secrétaire d'État, il fut un temps où vous pensiez que le scrutin uninominal à un tour favoriserait vos intérêts ; vous avez donc élaboré un texte visant à introduire ce mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux, bien qu'il soit contraire aux traditions électorales de notre pays. Puis vous avez compris qu'il risquait de ne plus servir vos intérêts, et vous y avez renoncé avant même que le moindre texte nous soit présenté.

Reste que la création du conseiller territorial entraîne la suppression des conseillers généraux et des conseillers régionaux, élus selon deux modes de scrutin différents. Vous avez décidé de conserver le pire des deux.

Faisons une rapide comparaison entre eux du point de vue des quatre grandes exigences que sont la stabilité, la parité, la diversité et la proximité.

Le mode de scrutin utilisé pour les élections régionales permet d'atteindre trois de ces objectifs : la stabilité des majorités, la représentation de la diversité et la parité entre les hommes et les femmes. Le seul qui fasse problème, c'est la proximité ; toutefois, cette difficulté aurait pu être aisément réglée, par un scrutin d'arrondissement ou par l'institution de sections départementales ou d'arrondissement.

Le mode de scrutin retenu ne remplit qu'un seul de ces impératifs : la proximité ; la stabilité n'est pas automatique et les objectifs de diversité et de parité ne sont certainement pas atteints.

En outre, en retenant le scrutin utilisé actuellement pour les conseils régionaux, on aurait évité un redécoupage électoral, alors que votre choix rendra celui-ci obligatoire, avec les suspensions que cela implique.

Enfin, le mode de scrutin retenu suscitera, à l'échelle nationale, les plus gros écarts, en termes de représentativité, entre les cantons. D'après mes calculs, l'écart sera par exemple de 1 à 5 entre mon département et le Territoire de Belfort.

Alors, pourquoi avoir fait ce choix ?

M. Maurice Leroy. La position du rapporteur pourrait se défendre si l'amendement CL 670 n'existait pas. Mais ces deux amendements ne peuvent être traités séparément.

Sur le fond, personne ne nous a jamais expliqué pourquoi, au-delà de l'argument d'autorité, il serait inconstitutionnel d'élire les conseillers territoriaux au scrutin uninominal dans les territoires ruraux, et au scrutin proportionnel dans les territoires urbains. Les sénateurs sont bien élus pour partie au scrutin proportionnel et pour partie au scrutin uninominal !

Votre système ne peut fonctionner. Nous avons actuellement 6 000 conseillers généraux et régionaux. Vous décidez, de façon arbitraire, de diviser ce nombre par deux et de faire élire 3 000 conseillers territoriaux, ce qui pose inévitablement des problèmes de représentation des territoires. Vous vous sentez donc obligés de préciser qu'il y aura au minimum quinze conseillers territoriaux par département. Mais il est bien évident que dans les territoires ruraux, ou dans les zones de montagne, cette base posera quand même problème : c'est une question de bon sens !

En outre, il ne me paraît pas bon, pour le fonctionnement de notre démocratie, de dénoncer le nombre trop élevé des élus locaux, comme si là était la principale difficulté de la France. C'est un argument populiste.

Le problème, ce n'est pas le nombre des élus – qui est plutôt une chance, en termes de représentation des territoires ruraux –, mais la mauvaise répartition des compétences entre les collectivités territoriales. C'est pourquoi le Nouveau Centre soutient la création des conseillers territoriaux.

En revanche, ce qui nous conduit à voter contre cet amendement, c'est son exposé des motifs même. Le troisième paragraphe est particulièrement savoureux : « le maintien des cantons et la représentation des territoires étaient ainsi assurés » ; l'utilisation de l'imparfait permet de déduire qu'elle ne l'est plus !

Quant à la parité, même au Sénat, il y a plus de femmes qu'à l'Assemblée nationale, parce qu'il y a une représentation proportionnelle !

J'appelle l'attention de tous sur le problème de la représentation des territoires ruraux. Il y aura une majorité au final, on sait comment ça se terminera, mais, en ce qui me concerne, je prends date dès maintenant : on se rappellera qui a dit quoi.

M. François Bayrou. Il est vraiment choquant de découvrir, en séance, des amendements du Gouvernement qui rompent totalement avec les précédents discours – et qui sont, de surcroît, justifiés de bien curieuse manière.

L'exposé des motifs de l'amendement CL 669 fait allusion à un projet de mode de scrutin qui n'a jamais été examiné par le Parlement. Ce qui a été adopté par le Sénat, c'est l'énoncé d'un principe affirmant qu'il existe deux sources de légitimité : la représentation territoriale – nous savons tous qu'il existe des unités culturelles qui ont besoin d'une représentation spécifique –, et l'expression du pluralisme politique et la représentation démographique suivant un scrutin

proportionnel. Le système mixte que vous évoquez procédait de réflexions internes ; il n'a nullement force d'exposé des motifs !

Par ailleurs, l'adoption de ce principe ne découle pas, comme cela a été dit, d'un accord avec les sénateurs du centre-droit, mais d'un vote de l'ensemble du Sénat.

Toutefois, là n'est pas l'essentiel. L'essentiel, c'est que votre texte est anticonstitutionnel ; s'il y a une cohérence dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il sera sanctionné. Je voudrais rappeler, à l'instar de Bruno Le Roux, mais avec quelques variantes, qu'il existe plusieurs principes régissant les modes de scrutin, qui sont inscrits dans la Constitution – et il ne s'agit ni de la stabilité, qui n'est qu'une préférence, ni de la proximité, qui n'est pas évoquée explicitement.

Le premier de ces principes, c'est la parité. L'article 1^{er} de la Constitution dispose que la loi favorise, non l'égalité des chances, mais « l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ». Le moins que l'on puisse dire, c'est que le texte qui nous est soumis ne le favorise pas !

Le second principe est énoncé à l'article 4, alinéa 3 : « La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ». Là encore, le moins que l'on puisse dire, c'est que le texte qui nous est soumis ne les garantit pas – bien au contraire, puisque le scrutin majoritaire devient la règle pour l'élection de tous les conseillers territoriaux !

Le troisième principe, le plus important, est l'égalité des citoyens devant le suffrage, il est énoncé aux articles 1^{er} et 3. Démonstration a été faite que l'amendement CL 670 ne la garantit pas ; en particulier, les opinions minoritaires doivent avoir le droit à une certaine représentation.

Voilà donc un extraordinaire recul – je précise que j'ai été l'un des premiers à défendre la création du conseiller territorial, il y a dix ans, afin de favoriser le rapprochement de la réflexion stratégique des départements et des régions. Dans mes propositions, les deux tiers des élus concernés étaient élus au scrutin majoritaire et un tiers au scrutin proportionnel. Le pluralisme et la parité étaient donc garantis pour au moins un tiers de ces deux assemblées. Or, ce matin, nous découvrons que vous décidez de renoncer à ce qui était déjà insuffisant pour en revenir à un scrutin dont les défauts étaient depuis longtemps apparus aux yeux du législateur et du constituant.

Nous vivons un moment bien triste. J'espère qu'il y aura un combat politique, et une censure du Conseil constitutionnel si ce texte de régression est adopté.

M. Michel Piron. La création du conseiller territorial fait le pari d'une meilleure articulation entre les assemblées départementale et régionale et de la

capacité de synthèse d'élus qui, dès lors qu'ils auront traité un sujet dans une assemblée, n'auront plus à l'aborder dans l'autre. Bref, le pari d'une meilleure cohésion territoriale.

En ce qui concerne le mode de scrutin, je ne cacherai pas que certains des arguments utilisés me laissent perplexe. Ainsi, s'agissant de l'objectif de stabilité, je ne pense pas qu'un mode de scrutin ait pour vocation de maintenir *ad vitam aeternam* les mêmes élus aux mêmes postes ! La question de la stabilité gagnerait à être posée en d'autres termes.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je pense que notre collègue voulait parler de la stabilité de la gouvernance.

M. Michel Piron. L'un des avantages majeurs du scrutin uninominal, c'est sa lisibilité : si nos concitoyens y sont si profondément attachés, c'est tout simplement parce qu'ils le comprennent.

S'agissant de la parité, je voudrais rappeler que le suffrage est d'abord universel. Les députés sont les représentants aussi bien des femmes que des hommes – et réciproquement. C'est un principe fondamental.

Par ailleurs, depuis quand le scrutin uninominal interdit-il l'égal accès des femmes et des hommes à la candidature ?

M. Bernard Roman. Il ne s'agit pas de l'accès à la candidature, mais de l'accès aux fonctions électives !

M. Michel Piron. Le résultat dépendra de l'issue du scrutin, mais l'égal accès de des hommes et des femmes peut être garanti par plusieurs modes de scrutin, dont le scrutin uninominal, qui permet à tout individu de se présenter aux élections.

On a réfléchi à d'autres formules : introduire 20 % de proportionnelle, associer une représentation des territoires ruraux par un scrutin uninominal à une représentation des territoires urbains par un scrutin de liste. Soyons clairs : aucun système n'est parfait, et celui-ci me paraît tout à fait raisonnable.

Il reste une dernière question, qui ne manquera pas de faire débat : celle du nombre de candidats autorisés à se maintenir au deuxième tour. Sur ce sujet, le paradoxe de Condorcet pourrait nous éclairer, en favorisant l'élection avec plus de 50 % des voix de celui qui reste, puisque, au premier tour, on choisit le candidat dont on est le plus proche, et, au second, celui dont on est le moins éloigné.

M. Claude Bodin. Comme M. le secrétaire d'État l'a rappelé, la dernière phrase de l'exposé des motifs de l'amendement CL 669 précise que « des dispositions permettant de faciliter l'accès des femmes au mandat de conseiller territorial devront par ailleurs être adoptées dans le cadre de l'examen d'une

proposition de loi déposée par Mme Chantal Brunel, député : le Gouvernement s'est d'ores et déjà déclaré favorable à son adoption ».

Pourriez-vous nous donner les principales dispositions de cette proposition de loi ?

M. Bernard Roman. C'est vraiment le monde à l'envers !

M. Michel Vaxès. Je suis surpris, monsieur le rapporteur, que vous ayez affirmé qu'aucune force politique n'était favorable à la proposition initiale d'un scrutin proportionnel.

M. Dominique Perben. D'arrondissement avec prime !

M. Michel Vaxès. Une telle proposition peut être discutée. Quoi qu'il en soit, vous savez bien que le groupe GDR est attaché au scrutin proportionnel de liste.

La discussion de ce matin confirme la validité de notre position, le scrutin proportionnel garantissant le pluralisme et la parité. Quant à la gouvernance, les élections municipales et les élections régionales montrent que le scrutin proportionnel permet de l'assurer à ces deux échelons et le permettrait également, pourquoi pas, à l'échelon national, pour l'élection des députés.

Quant à la représentation des territoires, elle peut être prise en considération dans le cadre des circonscriptions électorales.

Le scrutin proportionnel permet donc de couvrir l'ensemble des sujets de préoccupation évoqués ce matin : pourquoi, dans ces conditions, n'est-il pas retenu ?

M. François de Rugy. Les Verts dénoncent le mode de scrutin introduit à la sauvette par le Gouvernement au moyen de l'amendement CL 669 parce qu'il constitue un double recul, par rapport à l'existant et par rapport au texte d'origine et au texte adopté par le Sénat.

Chacun connaît les effets du scrutin uninominal à deux tours : dans un même mouvement, vous éradiquez et la parité et la pluralité politique. Quant à la légitimité des élus, elle risque d'être affaiblie puisqu'ils pourront fort bien n'avoir obtenu au premier tour que 20 ou 25 % des voix avant de devenir majoritaires au second tour.

Pour assurer la juste représentation des opinions et dégager des majorités, il suffit de reprendre le mode de scrutin adopté pour les élections municipales et pour les élections régionales. Les Français y sont du reste très attachés, connaissant parfaitement son mode de fonctionnement. Il a de plus l'avantage d'être transparent : chacun sait que la tête de liste deviendra président de l'exécutif, alors que le mode de scrutin uninominal, qui est celui des cantonales, ne permet pas de garantir une telle transparence.

Si vous souhaitiez avoir une position de repli, rien ne vous empêchait de recourir au mode de scrutin mixte, comme il se pratique en Allemagne.

M. François Sauvadet. Je m'étonne de la position adoptée par le rapporteur, notamment pour des raisons de procédure : c'est en effet la première fois que je vois arriver, en cours de discussion, un amendement gouvernemental renvoyant à une proposition de loi en devenir. Le groupe Nouveau Centre juge de toute façon l'amendement du Gouvernement inacceptable. On ne saurait passer à la trappe les débats du Sénat, auxquels les centristes ont participé non pas en vue de réussir quelque « marchandage », mais de trouver des voies d'accord. Le point d'équilibre auquel nous étions parvenus concernait la proportionnelle, l'article 1^{er} A précisant que « la présente loi crée le mandat de conseiller territorial. Le mode d'élection du conseiller territorial assure la représentation des territoires par un scrutin uninominal, l'expression du pluralisme politique et la représentation démographique par un scrutin proportionnel ainsi que la parité ».

Or, cet équilibre est rompu par l'amendement du Gouvernement. S'agissant de la parité, inscrite dans la Constitution, il représente un recul considérable puisque nous passons d'un mode de scrutin qui garantit la parité et l'expression des courants de pensée à un autre qui ne les garantit plus. Lors de la révision constitutionnelle, un débat en commission des lois nous avait permis de rappeler la nécessité de garantir le pluralisme dans la Constitution, ce qui implique une dose de proportionnelle, dont la nature peut faire l'objet d'une discussion – application à des circonscriptions ou dans un cadre départemental, aux zones urbaines ou non.

Par ailleurs, le fait que seuls 3 000 conseillers territoriaux sont prévus en remplacement des 4 019 conseillers généraux et 1 880 conseillers régionaux affectera de manière particulière les zones rurales, qui se sentiront victimes d'une double peine : s'il est vrai qu'elles sont aujourd'hui surreprésentées, il n'en reste pas moins qu'à la réduction du nombre des élus territoriaux, s'ajouteront, pour elles, les conséquences du rééquilibrage démographique, qui conduira à diminuer encore ce nombre dans les zones rurales, ce qui est inacceptable, là encore, pour le groupe Nouveau Centre. Le rééquilibrage démographique ne saurait se faire aux dépens de la variété des territoires ruraux d'un grand pays comme la France, territoires qui, dans le cadre d'une réforme que nous soutenons par ailleurs, ne seraient plus représentés alors que, par la conception même du conseiller territorial, un seul représentant assumera désormais les compétences du conseiller général et celles du conseiller régional.

Nous nous ferons les interprètes du monde rural. Si le Gouvernement ne revoyait pas sa copie et si, en maintenant ses propositions, il rendait inacceptable le texte, que nous soutenons par ailleurs, nous en tirerions toutes les conséquences.

M. Bernard Derosier. M. Piron a défendu la logique du conseiller unique siégeant dans deux assemblées : pourquoi, dans ces conditions, ne pas aller plus loin en instaurant un seul élu qui s'occuperait de tout, des affaires municipales au

vote de la loi en passant par le mandat régional ? Pourquoi du reste avoir des élus ? Une seule personne pourrait suffire ! Ceux qui défendent la logique du conseiller territorial unique sont des adversaires de la démocratie locale.

De plus, quel député U.M.P. aura le courage de prétendre qu'il savait ce matin, en arrivant à l'Assemblée, que le Gouvernement déposerait l'amendement CL 669 ? Aucun ! C'est dire le peu de considération dont l'ensemble des députés fait l'objet de la part du Gouvernement.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cela indique surtout que la majorité ne bénéficie d'aucun favoritisme.

M. Bernard Derosier. Je trouverais normal que le Gouvernement, y compris à travers ses commissaires, entretienne des relations d'une nature différente avec les députés. Nous ne saurions accepter cette marque de mépris du Gouvernement en nous inscrivant dans cette démarche qui contredit deux projets de loi adoptés en conseil des ministres et déposés au Sénat, le projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, et le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.

Nous sommes en commission des lois, monsieur le président : ne pensez-vous pas que la représentation nationale a droit, au moins, à l'information ? Or, cet amendement nous frustre d'un débat sur ces deux projets de loi ! Monsieur le secrétaire d'État, quelle logique a présidé à la présentation par le Gouvernement d'un projet de loi initial prévoyant un scrutin uninominal à un seul tour ? Faites preuve d'honnêteté politique en reconnaissant qu'il s'agissait ni plus ni moins d'éliminer la gauche des collectivités territoriales où elle est majoritaire !

Par ailleurs, que vont devenir ces deux projets de loi actuellement déposés sur le bureau du Sénat ? Le Gouvernement les retirera-t-il ? Dans ces conditions, à quoi aura servi le travail parlementaire ?

Comme je ne souhaite pas la division de la majorité, je vous conseille de retirer, avec cet amendement, tout le projet de loi !

M. Olivier Dussopt. Nos collègues Sauvadet et Le Roux ont apporté des arguments qui, en se complétant, s'opposent, à la fois, à l'amendement CL 669 et à l'instauration des conseillers territoriaux eux-mêmes. Créer un élu à deux têtes est une véritable aberration.

Que restera-t-il d'ailleurs du texte initial, voire de l'ambition initiale, proclamée par le Gouvernement ? Cet amendement revient sur les engagements du Gouvernement devant les sénateurs. D'autres amendements reviennent, pour leur part, sur des dispositions relatives aux communes nouvelles. Le texte se trouve ainsi vidé d'une partie de sa substance.

Des amendements du rapporteur, quant à eux, qui visent à rendre l'article 35 normatif, avouent à demi qu'aucun autre texte ne viendra déterminer le partage des compétences : il s'agit donc de votre part d'un constat d'échec. Vous reconnaissez dès l'examen du présent projet de loi être entrés dans une impasse.

Enfin, l'amendement CL 669, en vue d'éviter au texte la censure du Conseil constitutionnel, renvoie à une proposition de loi Brunel, relative à la parité, proposition de loi qui n'a pas été déposée et qui est, de plus, qualifiée d'usine à gaz par les spécialistes de la parité. De toute façon, lorsqu'on voit le sort que le Gouvernement réserve aux engagements qu'il a pris, notamment devant les sénateurs, n'est-on pas en droit de s'interroger sur celui qu'il réservera à cette proposition de loi lorsqu'elle sera examinée ? Elle risque, demain, de passer à la trappe, comme les autres engagements du Gouvernement !

M. Michel Vauzelle. La question du nombre des élus est du même ordre que celle du malaise moral qui touche, dans les zones rurales et les quartiers difficiles, les plus faibles de nos concitoyens, notamment les personnes âgées. Ce malaise est consécutif à la révision des politiques publiques, qui a conduit à une réduction de la proximité et, partant, à une déshumanisation, *via* le remplacement des personnels par des bornes automatiques ou des réponders téléphoniques.

Nous retrouvons la même philosophie avec la réduction du nombre des élus de proximité, alors que ces derniers sont des personnes accessibles, au hasard d'une rencontre dans une rue. Supprimer, pour des raisons financières, la moitié de ces élus, c'est faire bon marché de la démocratie ! La ruralité a besoin d'élus de proximité garantissant une démocratie plus humaine.

Quant à la parité, le scrutin de liste est ce qu'on peut faire de mieux en matière de droit des femmes. Lorsque vous aurez supprimé la parité dans les conseils régionaux, vous n'arriverez pas à la rétablir avec les dispositions que vous prévoyez, et il vous faudra assumer ce recul par rapport au second alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution, qui précise que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».

M. Guy Geoffroy. Je ne peux pas accepter qu'à l'occasion de ce débat s'installe l'idée qu'il y aurait, en matière de parité, les vertueux et les autres – en l'occurrence les députés de l'U.M.P.

Comme le Gouvernement précise dans l'exposé des motifs de l'amendement CL 669 qu'il adhère à la proposition de loi de Mme Brunel, je suggère d'étudier, d'ici la réunion tenue sur le fondement de l'article 88 du Règlement, les conditions permettant d'inscrire dans le projet de loi sur le conseiller territorial les dispositions qui tendront à démontrer que la majorité parlementaire, loin de combattre la parité, y est attachée autant qu'à l'efficacité, à la représentation des territoires et à la proximité des élus.

M. Bruno Le Roux. Je regrette qu'hier, en commission des lois, la majorité ait voté contre une proposition de loi visant à favoriser la parité lors des

élections législatives, alors que le Premier ministre, vendredi dernier, s'est prononcé pour l'instauration de pénalités « insupportables » pour les partis politiques qui ne la respectent pas.

Le fait, pour le Gouvernement, de n'aborder, dans un amendement, la question de la parité qu'au dernier paragraphe de l'exposé des motifs, et ce, en faisant référence à une proposition de loi, témoigne de son peu de crédibilité sur la question. Le Gouvernement n'est pas capable d'imaginer un dispositif permettant d'intégrer l'exigence de parité.

La Commission adopte l'amendement CL 669.

En conséquence, les amendements CL 273 de M. Gérard Charasse, CL 155 M. Bernard Derosier et CL 283 de M. Christian Vanneste deviennent sans objet.

Puis elle adopte l'article 1^{er} A ainsi modifié.

Après l'article 1^{er}

La Commission réserve alors l'examen des amendements après l'article 1^{er} A et de l'article 1^{er}.

La Commission examine l'amendement CL 670 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Il s'agit, d'une part, de préciser les modalités de la fixation des effectifs des futurs conseils généraux et conseils régionaux, d'autre part, de fixer les règles relatives à la délimitation des futurs cantons.

Ainsi qu'il a été annoncé, le nombre des futurs conseillers territoriaux devrait être globalement réduit de moitié par rapport à celui des actuels conseillers généraux et régionaux : quelque 3 000 conseillers territoriaux se substitueront aux 4 019 conseillers généraux et aux 1 880 conseillers régionaux. Une marge existe.

Le I de l'article inséré par le présent amendement après l'article 1^{er} précise les critères à partir desquels sera fixé leur nombre dans chaque département d'une même région, les modalités de calcul ne pouvant strictement être identiques à l'échelon national, compte tenu de l'extraordinaire variété des situations départementales. Si les règles sont relativement simples pour l'élection des députés, où le critère de la population est primordial – un député pour 125 000 habitants contre un pour 90 000 au début de la V^e République, le Conseil constitutionnel ayant censuré la disposition garantissant l'élection de deux députés au moins par département –, les effectifs des conseils généraux et des conseils régionaux sont au contraire très disparates, en raison de l'histoire de notre pays et des habitudes prises dans certains départements. On ne saurait donc adopter en la matière une clef unique de répartition. C'est ainsi qu'à population quasiment égale, le Puy-de-Dôme et le Vaucluse ont respectivement 61 et 24 conseillers généraux. Il existe également des facteurs de disparités au sein des régions.

L'amendement précise tout d'abord le critère de la population, le premier qu'il convient de prendre en compte pour l'élection d'une assemblée délibérante de collectivité locale, mais ce critère – j'ai dit pourquoi – ne saurait avoir en ce cas autant d'importance que pour les circonscriptions législatives : le nombre et la population des actuels cantons sont, je le répète, souvent très disparates, avec des rapports de un à quarante-cinq, dans le Var ou dans l'Aveyron, où subsistent des cantons de 300 à 350 habitants à peine contre des cantons urbains de 20 000 habitants. Le département du Nord, monsieur Roman, connaît, quant à lui, des rapports de un à dix.

Le deuxième critère est constitué de la carte cantonale actuelle, notamment du nombre actuel de cantons dans les différentes parties du territoire départemental : en effet, les 4 000 cantons que comptent ensemble les départements ont parfois une longue histoire et conservent toute leur importance dans la vie économique et sociale des zones rurales. Ils sont souvent à la tête de services publics – secours, pompiers ou gendarmerie.

Il convient, troisièmement, de prendre en compte le nombre de communes du département et des différents territoires qui le composent, puisque les futurs élus seront chargés de les représenter au département comme à la région. Il existe en la matière des disparités énormes : le Pas-de-Calais a plus de 800 communes avec un arrondissement qui en compte plus de 400, alors que d'autres départements n'ont qu'un faible nombre de communes.

Le dernier critère est l'étendue géographique du département, puisque les futurs élus seront chargés de représenter des territoires, et en particulier des zones rurales, dont l'identité ne se réduit pas à leur seule population. À l'heure actuelle, certaines d'entre elles, comme les Cévennes, n'ont aucun représentant au conseil régional. Il convient de prendre en considération également les arrondissements les plus désertifiés pour fixer le nombre d'élus.

Le texte garantit en outre à chaque département un nombre minimal de cantons, égal à quinze, soit l'effectif actuel de l'assemblée départementale qui compte le moins d'élus, celle du territoire de Belfort.

L'idée d'instaurer un seuil minimal de 15 conseillers territoriaux a fait l'objet d'un consensus lors du congrès de l'Association nationale des élus de montagne (ANEM) qui a rassemblé, à L'Argentière-La-Bessée, des élus de toutes tendances. Cette disposition garantit que les assemblées concernées compteront un nombre suffisant de membres pour assurer leur bonne gouvernance et la représentativité des territoires.

Afin d'éviter que les conseils régionaux n'aient des effectifs trop importants, l'amendement tend à plafonner à 300 le nombre de leurs membres. Cela représente 50 % de plus que l'effectif de l'assemblée régionale comptant aujourd'hui le plus d'élus, à savoir celle d'Île-de-France.

Grâce aux dispositions que je vous propose d'adopter, la représentativité des élus sera bien meilleure qu'aujourd'hui : sans disparaître totalement, les écarts constatés au sein des conseils généraux seront considérablement réduits.

Compte tenu des problèmes posés par la nouvelle méthode de recensement instaurée par la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, qui prévoit, chaque année, l'intervention d'un nouveau recensement dont les données seront réputées valables au 1^{er} janvier de la deuxième année précédant la date de sa publication, il paraît nécessaire d'attendre la publication du décret authentifiant les chiffres du prochain recensement, qui seront réputés valables au 1^{er} janvier 2008.

Afin d'entourer la préparation du tableau des effectifs d'un maximum de garanties, il est prévu de consulter une commission dont la composition sera calquée sur celle qui a été instaurée par l'article 25 de la Constitution, et dont l'avis sera rendu public. La double appartenance des futurs conseillers territoriaux aux conseils généraux et aux conseils régionaux, l'importance de leur mandat, ainsi que la réduction du nombre et de la taille des cantons justifient la consultation de cette instance indépendante qui sera constituée de magistrats.

Le II précise que la délimitation des cantons, qui interviendra par décret en Conseil d'État à l'instar de tous les découpages cantonaux précédents, devra respecter les limites des circonscriptions législatives telles qu'elles ont été ratifiées par la loi du 23 février dernier, puis validées par le Conseil constitutionnel.

Une telle exigence est conforme à la hiérarchie des normes : les circonscriptions dans lesquelles les députés sont élus relèvent de la loi et elles ont été définies, en 1986 comme en 2009, dans le respect des limites cantonales, alors que ces dernières relèvent d'un simple décret.

Elle est également compatible avec le fonctionnement de notre vie démocratique : le canton, circonscription d'élection des élus départementaux depuis le Consulat, a toujours regroupé plusieurs communes, et la circonscription législative plusieurs cantons.

Elle garantit, en outre, que la délimitation ne procède d'aucune forme d'arbitraire selon la formule énoncée à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel.

Tous ces éléments, qui figureront désormais dans la loi, permettent de répondre aux questions posées tant au sein de cette commission qu'au Sénat, et constituent autant de garanties pour la représentation des territoires et leur bonne gouvernance.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Si je comprends bien, le I de l'amendement autorise le Gouvernement à constituer le tableau des effectifs de conseillers territoriaux par ordonnance, et le II à procéder à un redécoupage des cantons sans consulter les conseils généraux.

M. Dominique Perben, rapporteur. La méthode prévue par le Gouvernement ne me paraît pas acceptable.

En premier lieu, la question n'est pas de savoir comment les cantons seront délimités : c'est une compétence relevant du pouvoir réglementaire et qu'il appartiendra au Gouvernement d'assumer. Ce qui compte, c'est de savoir au préalable combien il y aura de conseillers territoriaux, région par région. Ce choix relevant, à mes yeux, du Parlement, je ne peux que donner un avis défavorable à l'amendement. Nous aurons la possibilité de revenir sur cette question d'ici au 25 mai, et de vérifier que l'équilibre entre les villes et les campagnes est respecté, comme de nombreux intervenants l'ont souhaité.

En second lieu, il ne me paraît pas non plus acceptable que les conseils généraux ne soient pas consultés.

M. le secrétaire d'État. Il ne faut pas qu'il y ait de malentendu. On ne supprime pas la consultation des conseils généraux.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Aux termes du dernier alinéa de l'amendement, « par dérogation aux dispositions de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, la première délimitation générale des cantons effectuée sur la base du tableau mentionné au I est établie sans consultation des conseils généraux intéressés ».

M. le secrétaire d'État. Si vous le souhaitez, je vous propose de rectifier l'amendement sur ce point.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je considère que la Commission est suffisamment éclairée. Je vais donc mettre aux voix l'amendement.

La Commission rejette à l'unanimité l'amendement CL 670.

Puis, elle reprend l'examen des amendements et de l'article précédemment réservés.

Après l'article 1^{er} A

Après avis défavorable du rapporteur, elle rejette successivement les amendements CL 122 et CL 151 de M. Bernard Derosier.

La Commission examine ensuite l'amendement CL 130 de M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Je comprends qu'il faut aller vite, compte tenu du nombre d'amendements que nous devons examiner, mais il n'est pas nécessaire de nous presser à l'excès. J'aurais souhaité m'exprimer sur l'amendement CL 151.

Notre collègue Guy Geoffroy s'étant solennellement prononcé en faveur de la parité, j'imagine que le groupe U.M.P. votera l'amendement CL 130 prévoyant que la composition des conseils régionaux doit respecter ce principe de parité

M. le rapporteur. Avis défavorable.

M. Patrick Roy. Nous comprendrions mal, après avoir entendu certains engagements souscrits, main sur le cœur, en faveur de la parité, que la majorité ne vote pas cet amendement de bon sens. Ce qui compte, ce n'est pas ce qu'on dit, mais la façon dont on écrit la loi.

M. le secrétaire d'État. Je suis du même avis que le rapporteur. Nous avons prévu de prendre en compte le travail effectué dans le cadre de la proposition de loi Brunel et celui de Mme Zimmermann dans le cadre de l'observatoire de la parité.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Pas de l'observatoire de la parité, mais de la délégation aux droits des femmes et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

M. le secrétaire d'État. Nous sommes en tout cas favorables à l'idée que le suppléant devienne titulaire, quelles que soient les vacances constatées, et que l'on renforce les incitations financières.

Quant à la parité, l'opposition n'a pas lieu de se vanter : sur les 23 présidents de région qu'elle a fait élire, on ne compte que deux femmes. Bel exemple de parité !

M. Michel Vauzelle. Les assemblées sont paritaires.

M. Bernard Derosier. Le ministre ne m'ayant pas répondu tout à l'heure, on peut se demander si les dispositions relatives à la parité dans les communes de moins de 3 500 habitants sont maintenues dans le texte soumis au Sénat. Notre amendement tendait à imposer dès maintenant la parité dans ces communes de façon systématique.

M. le secrétaire d'État. Ces dispositions concernant la parité sont entièrement maintenues.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 303 de M. Patrick Braouezec.

M. Michel Vaxès. Cet amendement réaffirme notre attachement à la représentation proportionnelle qui constitue, à nos yeux, une garantie du pluralisme et de la parité. Nous aurions pu considérablement alléger nos débats en adoptant ce mode de scrutin. J'ai demandé tout à l'heure pourquoi le Gouvernement rejetait cette idée, mais j'attends toujours la réponse.

Après avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 304 de M. Patrick Braouezec.

M. Michel Vaxès. Nous demandons la réalisation d'une étude d'impact présentant toutes les conséquences de la réforme des collectivités territoriales. L'étude qui nous a été remise est insuffisante et sans doute partielle.

Après avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Après avis défavorable du rapporteur, elle rejette ensuite l'amendement CL 305 de M. Patrick Braouezec.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 32 de M. Jérôme Bignon, au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. À la demande du président Christian Jacob, notre Commission s'est saisie de ce texte pour examiner ses incidences du point de vue de l'aménagement du territoire. Elle a adopté cet amendement déposé par notre collègue Jean-Pierre Marcon, qui demandait la prise en compte des intérêts des zones de montagne, dont la spécificité a été reconnue depuis la loi de 1985, et ceux des petits départements, notamment le territoire de Belfort. Initialement très général, cet amendement a été rectifié, à ma demande, dans le sens des déclarations du secrétaire d'État : il prévoit désormais que les conseils généraux ne pourront pas compter moins de 15 conseillers territoriaux.

M. le rapporteur. Je souhaiterais que notre collègue retire cet amendement. Je ne suis pas hostile au seuil prévu, mais nous avons rejeté le recours à une ordonnance dans ce domaine. Un tableau fixant le nombre de conseillers par département nous sera soumis, ce qui nous permettra de vérifier qu'il n'est inférieur à 15 membres dans aucun cas.

M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis. Je comprends bien l'argument, mais je n'ai pas qualité pour retirer un amendement adopté par ma Commission.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cette possibilité est pourtant admise au vu d'un fait nouveau.

M. le rapporteur. Si l'amendement n'est pas retiré, avis défavorable.

M. Vincent Descœur. J'avais déposé un amendement tendant à ce que le nombre des conseillers territoriaux ne puisse pas être inférieur à vingt, mais j'ai cru comprendre qu'il a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40. Ce serait apporter une bien mauvaise réponse à une question essentielle. Le seuil de 15

conseillers territoriaux me semble insuffisant pour assurer une bonne représentation des territoires ruraux présentant une faible densité démographique.

En second lieu, j'aimerais savoir si le minimum qui nous est proposé résistera à l'examen du Conseil constitutionnel. Si ce n'est pas le cas, il en résultera des disparités entre départements au sein d'une même circonscription régionale, et cela au détriment des départements ruraux et des zones de montagne.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le président de la Commission des finances a considéré que l'amendement CL 76 déposé par M. Vincent Descoeur était irrecevable. Il existe en effet des départements ne comptant que 15 conseillers généraux, comme le territoire de Belfort. J'ajoute que nous pourrions débattre du tableau établi par le Gouvernement.

M. Guy Geoffroy. Afin que nous puissions effectivement nous prononcer sur ce tableau, je voterai contre l'amendement du rapporteur pour avis.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. L'application de l'article 40 à l'amendement de M. Descoeur me semble contestable. En outre, certaines analyses très autorisées mettent en cause la constitutionnalité du seuil qui nous est proposé. J'aimerais être certain que nous ne voterons pas un dispositif « re-toqué » d'avance par le Conseil constitutionnel.

M. François de Rugy. Cet amendement est totalement incompatible avec le plafond de 3 000 conseillers territoriaux. Si l'on applique le principe d'égalité devant le suffrage, le nombre de conseillers territoriaux devra être, dans ma région, deux fois plus élevé que celui des conseillers généraux actuels. Si la Mayenne compte 15 conseillers territoriaux, nous devons porter le nombre total des conseillers territoriaux de la région à 160 ou 180 – contre 93 conseillers régionaux à l'heure actuelle.

M. Emile Blessig. J'ai bien noté que nous statuerons sur un tableau, mais ce n'est pas le plus important : j'espère que nous pourrions aussi nous prononcer sur la méthode appliquée.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Ce sera l'objet du débat. Je précise que le principe d'égalité ne sera pas appliqué au niveau national, mais au sein de chaque collectivité régionale.

M. Michel Piron. N'ouvrons pas une discussion partielle avant d'aborder la question de fond, qui est la vision générale retenue pour l'établissement du tableau.

M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis. Cet amendement constitue un filet de sécurité en faveur des élus de montagne. Si le tableau donne satisfaction, je déposerai un nouvel amendement pour supprimer cette disposition.

M. Maurice Leroy. Je vous propose une motion de synthèse : si le Gouvernement s'engage à retirer son propre amendement en séance, notre collègue pourra plus facilement retirer le sien. Sans quoi, mieux vaut adopter le « filet de sécurité » qui nous est proposé.

M. le secrétaire d'État. Mon amendement ayant été rejeté, je ne peux plus le retirer ! Mais le Gouvernement maintiendra un seuil minimal de 15 conseillers territoriaux.

M. le rapporteur. Par cohérence, je maintiens mon avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Article 1^{er}

(art. L. 3121-1 et L. 4131-1 du code général des collectivités territoriales)

Création du conseiller territorial

Le présent article prévoit de créer un mandat de conseiller territorial, lequel permettra de siéger à la fois au sein du conseil général du département d'élection et au sein du conseil régional de la région dont fait partie le département d'élection.

Le I du présent article complète ainsi l'actuel article L. 3121-1 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir que le conseil général de chaque département est composé de conseillers territoriaux.

Le II du présent article complète pour sa part l'article L. 4131-1 du même code, afin de prévoir que les conseillers territoriaux qui siègent dans les différents départements d'une région siègent également au sein du conseil régional.

Ces dispositions entreront en vigueur en mars 2014, comme le prévoit l'article 36 du présent projet de loi, et permettront aux conseillers territoriaux de se substituer aux actuels conseillers généraux et conseillers régionaux. Cette substitution simultanée à ces deux types de mandat a été rendue possible par l'adoption de la loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux (adoptée définitivement le 26 janvier 2010).

Ces dispositions ne concerneront pas la collectivité territoriale et les départements de Corse, qui devraient conserver leur représentation distincte et leurs modes d'élection actuels (*cf* le 8^o de l'article 3 du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale), ni, au sein de la région Île-de-France, le département de Paris, dont les conseillers territoriaux devraient siéger uniquement au conseil régional (*cf* l'article 1^{er} du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale).

Comme l'explique l'étude d'impact jointe au projet de loi, « *Il s'agit de rapprocher ces deux collectivités territoriales [département et région] à travers un élu commun. [...] Ce nouvel élu développera à la fois une vision de proximité du fait de son ancrage territorial et une vision stratégique en raison des missions exercées par la région. Sa connaissance du mode de fonctionnement des structures des deux collectivités, de leurs compétences respectives et de leurs modalités d'interventions juridiques, techniques et financières lui permettra de favoriser une articulation plus étroite de leurs interventions respectives afin d'éviter les actions concurrentes ou redondantes sur un même territoire.* »

La portée du présent article est double :

— d'une part, il permettra de fonder l'existence d'un véritable couple territorial entre le département et la région, les élus de ces deux collectivités étant identiques ;

— d'autre part, il conduira à une redistribution des sièges au conseil régional entre les départements d'une même région et à une réduction du nombre de sièges dans chacun des conseils généraux.

Néanmoins, le fait de créer un conseiller territorial en lieu et place du conseiller général et du conseil régional pose la question de la possibilité de désigner par le même scrutin les membres des assemblées délibérantes de deux collectivités territoriales distinctes. Est également posée la question du respect du principe d'égalité de suffrage, qui implique que l'organe délibérant d'une collectivité doit être élu sur des bases essentiellement démographiques.

1. Un élu exerçant une double fonction

Certains juristes ont mis en doute la possibilité de désigner, par une seule et même élection, des élus qui siègeraient en même temps dans deux collectivités territoriales distinctes. Pour fonder leur critique, ils invoquent le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, en vertu duquel les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus* ». Cette disposition constitutionnelle impliquerait, selon eux, que l'élection assure la désignation de l'organe d'administration d'une seule collectivité. « *Le législateur est lié par les termes de la Constitution qui ne peuvent se comprendre autrement que dans le sens où les différentes collectivités territoriales que celle-ci institue s'administrent librement par des conseils qui procèdent d'élections distinctes.* »⁽¹⁾ Or, tel n'est manifestement pas le cas de la disposition proposée par le présent article. « *En institutionnalisant le cumul des mandats par les conseillers territoriaux, on impose aux électeurs de faire un seul choix politique alors qu'il est tout à fait vraisemblable que de nombreux électeurs soient enclins à faire des choix différents pour ces deux types de fonctions.* »⁽²⁾

(1) M. Gérard Marcou, *La réforme territoriale. Analyse du nouveau projet de réforme des collectivités territoriales*.

(2) M. Gérard Marcou, *op.cit.*

Il existe néanmoins déjà un exemple d'élection unique permettant de désigner les membres de deux assemblées territoriales distinctes, expressément validé par le Conseil constitutionnel. La loi d'août 1985 sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie prévoyait que les membres élus aux conseils de région seraient également membres du congrès du territoire, a été jugée conforme à la Constitution sur ce point par le Conseil constitutionnel, qui a considéré « *qu'en prévoyant que le territoire dispose d'un conseil élu, [la loi] a pu charger ses membres d'une double fonction territoriale et régionale, sans enfreindre aucune règle constitutionnelle* »⁽¹⁾. Selon la même logique, il serait loisible au législateur de prévoir l'exercice d'une double fonction, de conseiller régional et de conseiller général, par le futur conseiller territorial.

La transposition de cette jurisprudence au cas présent semble d'autant plus justifiée que, lorsque le Conseil constitutionnel a été conduit à se prononcer sur cette question, la Nouvelle-Calédonie ne faisait pas encore l'objet d'un titre spécifique au sein de la Constitution mais appartenait encore à une catégorie de collectivités territoriales. En conséquence, il s'agissait bien d'une élection désignant dans le temps les élus de deux collectivités territoriales (région et Nouvelle-Calédonie) de niveau distinct.

En sens inverse, lorsque le Conseil constitutionnel avait censuré, en décembre 1982, la loi instaurant une assemblée unique dans les départements d'outre-mer, élue dans le cadre d'un scrutin de liste, agissant à la fois comme conseil général et comme conseil régional, il avait fondé cette censure sur le fait que « *le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaires la situation particulière de ces départements d'outre-mer* »⁽²⁾. La loi était contraire à la Constitution car elle conférait aux départements d'outre-mer une autre organisation que celle des départements de métropole - une organisation dans laquelle, en raison d'un mode d'élection au scrutin de liste dans le cadre départemental, la représentation des composantes territoriales du département n'était plus assurée. La disposition qui est proposée par le présent article ne saurait encourir un reproche équivalent, car elle instaure au contraire une nouvelle organisation commune à l'ensemble des départements et des régions⁽³⁾.

Comme le résumait M. Louis Favoreu, commentant ces deux décisions, « *une collectivité territoriale peut donc être administrée par un conseil élu dont les membres ont une double fonction, dès l'instant que toutes les collectivités*

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, considérant 11.

(2) Conseil constitutionnel, décision, n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, considérant 4.

(3) L'article 40 du projet de loi, qui prévoyait initialement une habilitation du Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les dispositions d'adaptation de l'article 1^{er} dans les départements et régions d'outre-mer de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique, a été supprimé en première lecture au Sénat.

territoriales appartenant à la même catégorie sont dotées de la même institution » ⁽¹⁾.

2. Le nécessaire respect de l'égalité de suffrage

En théorie, la réforme doit conduire à une réduction du nombre d'élus départementaux et régionaux. C'est ce qu'affirme clairement l'étude d'impact jointe au projet de loi : « *La création du conseiller territorial aura pour effet de réduire le nombre des quelque 6 000 conseillers généraux et régionaux actuels* ».

Un nombre de conseillers territoriaux qui serait maintenu au niveau actuel du nombre des conseillers généraux (soit 4 026 pour la France métropolitaine) aurait pour conséquence un trop grand nombre de conseillers territoriaux à l'échelle du conseil régional (293 pour la région Midi-Pyrénées à nombre de conseillers généraux inchangé, 235 pour la région Aquitaine).

Cependant, les départements les moins peuplés au sein des régions ont parfois un nombre réduit, voire très réduit, de conseillers régionaux, en raison de leur faible poids démographique au sein de la région : 2 pour la Lozère au sein de la région Languedoc-Roussillon (pour 25 conseillers généraux) ; 5 pour le Cantal et 7 pour la Haute-Loire au sein de la région Auvergne (pour respectivement 27 et 35 conseillers généraux) ; 5 pour l'Ariège ainsi que le Gers et 6 pour le Lot au sein de la région Midi-Pyrénées (pour respectivement 22, 31 et 31 conseillers généraux) ; 6 pour la Meuse au sein de la région Lorraine (pour 31 conseillers généraux) ; 3 pour les Hautes-Alpes et 4 pour les Alpes de Haute-Provence au sein de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (pour 30 conseillers généraux dans chaque cas). Il serait malaisé de créer un si faible nombre de conseillers territoriaux dans ces départements, comme l'ont d'ailleurs souligné les représentants de l'Association nationale des élus de montagne (ANEM) lors de leur audition par votre rapporteur.

NOMBRE DE CONSEILLERS GÉNÉRAUX ET DE CONSEILLERS RÉGIONAUX EN FRANCE MÉTROPOLITAINE

| Région | Département | Nombre de conseillers généraux | Nombre de conseillers régionaux (*) |
|-----------|----------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| ALSACE | Bas-Rhin | 44 | 29 |
| | Haut-Rhin | 31 | 18 |
| AQUITAINE | Dordogne | 50 | 13 |
| | Gironde | 63 | 36 |
| | Landes | 30 | 11 |
| | Lot-et-Garonne | 40 | 8 |
| | Pyrénées-Atlantiques | 52 | 17 |
| AUVERGNE | Allier | 35 | 11 |
| | Cantal | 27 | 5 |
| | Haute-Loire | 35 | 8 |

(1) Louis Favoreu, *Chronique constitutionnelle*, Revue de droit public, 1986, n° 2, page 462.

| | | | |
|--------------------------|-----------------------|-----|----|
| | Puy-de-Dôme | 61 | 23 |
| BOURGOGNE | Côte d'Or | 43 | 18 |
| | Nièvre | 32 | 8 |
| | Saône-et-Loire | 57 | 20 |
| | Yonne | 42 | 11 |
| BRETAGNE | Côtes d'Armor | 52 | 17 |
| | Finistère | 54 | 24 |
| | Ille-et-Villaine | 53 | 23 |
| | Morbihan | 42 | 19 |
| CHAMPAGNE- ARDENNE | Ardennes | 37 | 11 |
| | Aube | 33 | 10 |
| | Marne | 44 | 21 |
| | Haute-Marne | 32 | 7 |
| CENTRE | Cher | 35 | 10 |
| | Eure-et-Loire | 29 | 12 |
| | Indre | 26 | 8 |
| | Indre-et-Loire | 37 | 18 |
| | Loir-et-Cher | 30 | 10 |
| | Loiret | 41 | 19 |
| FRANCHE-COMTÉ | Doubs | 35 | 20 |
| | Jura | 34 | 9 |
| | Haute-Saône | 32 | 10 |
| | Territoire de Belfort | 15 | 4 |
| ÎLE DE FRANCE | Paris | 163 | 41 |
| | Seine-et-Marne | 43 | 24 |
| | Yvelines | 39 | 28 |
| | Essonne | 42 | 24 |
| | Hauts-de-Seine | 45 | 29 |
| | Seine-Saint-Denis | 40 | 19 |
| | Val-de-Marne | 49 | 24 |
| | Val-d'Oise | 39 | 20 |
| LANGUEDOC- ROUSSILLON | Aude | 35 | 9 |
| | Gard | 46 | 18 |
| | Hérault | 49 | 27 |
| | Lozère | 25 | 1 |
| | Pyrénées-Orientales | 31 | 12 |
| LIMOUSIN | Corrèze | 37 | 15 |
| | Creuse | 27 | 7 |
| | Haute-Vienne | 42 | 21 |
| LORRAINE | Meurthe-et-Moselle | 43 | 22 |
| | Meuse | 31 | 6 |
| | Moselle | 51 | 31 |
| | Vosges | 31 | 14 |
| MIDI-PYRÉNÉES | Ariège | 22 | 5 |
| | Aveyron | 46 | 10 |
| | Haute-Garonne | 53 | 37 |

| | | | |
|--------------------------------|-------------------------|----|----|
| | Gers | 31 | 6 |
| | Lot | 31 | 6 |
| | Hautes-Pyrénées | 34 | 8 |
| | Tarn | 46 | 12 |
| | Tarn-et-Garonne | 30 | 7 |
| NORD-PAS DE CALAIS | Nord | 79 | 69 |
| | Pas-de-Calais | 77 | 44 |
| BASSE-NORMANDIE | Calvados | 49 | 21 |
| | Manche | 52 | 17 |
| | Orne | 40 | 9 |
| HAUTE-NORMANDIE | Eure | 43 | 16 |
| | Seine-Maritime | 69 | 39 |
| PAYS DE LA LOIRE | Loire-Atlantique | 59 | 35 |
| | Maine-et-Loire | 41 | 20 |
| | Mayenne | 32 | 7 |
| | Sarthe | 40 | 14 |
| | Vendée | 31 | 17 |
| PICARDIE | Aisne | 42 | 16 |
| | Oise | 41 | 23 |
| | Somme | 46 | 18 |
| POITOU-CHARENTES | Charente | 35 | 11 |
| | Charente-Maritime | 51 | 19 |
| | Deux-Sèvres | 33 | 12 |
| | Vienne | 38 | 13 |
| PROVENCE-ALPES- CÔTE D'AZUR | Alpes de Haute-Provence | 30 | 4 |
| | Hautes-Alpes | 30 | 4 |
| | Alpes-Maritimes | 52 | 25 |
| | Bouches-du-Rhône | 53 | 50 |
| | Var | 43 | 26 |
| | Vaucluse | 24 | 14 |
| RHÔNE-ALPES | Ain | 43 | 14 |
| | Ardèche | 33 | 10 |
| | Drôme | 36 | 13 |
| | Isère | 58 | 32 |
| | Loire | 40 | 20 |
| | Rhône | 51 | 40 |
| | Savoie | 37 | 11 |
| | Haute-Savoie | 34 | 17 |
| CORSE | Corse du sud | 22 | 51 |
| | Haute Corse | 30 | |

(*) : Pour la répartition des sièges au conseil régional entre les départements d'une région, le résultat indiqué correspond à la répartition résultant des dernières élections régionales, de mars 2010. À chaque élection régionale, cette répartition est susceptible de varier à la marge, en fonction des résultats obtenus respectivement par les différentes listes éligibles à la répartition des sièges dans les différents départements de la région. Par exemple, en Languedoc-Roussillon, l'Aude comptait dix conseillers régionaux et la Lozère deux, avant les dernières élections, qui ont conduit à une répartition d'un siège de chacun de ces départements vers l'Hérault et les Pyrénées-Orientales.

En outre, le faible poids démographique de certains départements au sein des régions devrait se combiner avec la répartition d'une partie des sièges de conseillers territoriaux à la représentation proportionnelle, comme l'affirme l'article 1^{er} A introduit par le Sénat dans le présent projet. Or, cette fraction proportionnelle, prévue à 20 % par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, aura par exemple pour effet, pour un département qui n'aurait que quinze conseillers territoriaux, de conduire à l'élection de trois d'entre eux à la proportionnelle, et par voie de conséquence à la création de seulement douze circonscriptions territoriales se substituant aux actuels cantons.

Le comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Édouard Balladur, qui avait déjà analysé ces difficultés, avait pour cette raison considéré qu'un mode de scrutin inspiré du scrutin dit « à fléchage » en vigueur à Paris, Lyon et Marseille pour la désignation des membres du conseil municipal était souhaitable, permettant ainsi de disposer d'un nombre suffisant de membres dans les conseils généraux et d'un effectif plus restreint pour les conseils régionaux, dans lesquels ne siègeraient que les premiers de liste⁽¹⁾. Un tel système de scrutin de liste « fléché » aurait été appliqué dans le cadre de circonscriptions territoriales de niveau infra-départemental, dont le nombre aurait été déterminé en fonction de la population de chaque département. La rédaction du présent article, en prévoyant que l'intégralité des conseillers territoriaux d'un département siègent au conseil régional, exclut l'adoption d'une solution de ce type.

Au cours de la discussion en séance publique au Sénat, M. Jacques Blanc a présenté un amendement ayant pour objet de préciser que le nombre de conseillers territoriaux d'un département ne devrait en aucun cas être inférieur à quinze. Cet amendement a toutefois été retiré, à la demande du Gouvernement ainsi que de la commission des Lois, après que M. Michel Mercier eut expliqué : « *M. Marleix s'est engagé devant le congrès des élus de montagne à ce qu'il y ait au moins quinze conseillers territoriaux par département. Dès que nous aborderons le projet de loi électorale, le Gouvernement vous fournira tous les tableaux nécessaires par département, c'est pourquoi il ne peut accepter aujourd'hui votre amendement dans le cadre de ce texte ci.* »⁽²⁾

En raison du maintien d'un nombre minimal de conseillers territoriaux dans chaque département, certains écarts démographiques entre les différentes circonscriptions territoriales d'une même région ne manqueront pas de se produire dès lors qu'une région compte en son sein à la fois des départements très peuplés et des départements très peu peuplés.

(1) Comité pour la réforme des collectivités territoriales présidé par M. Édouard Balladur, Rapport au Président de la République, mars 2009, pages 68 à 72.

(2) Compte rendu de la séance du 27 janvier 2009.

Dans le même temps, à l'échelle de chaque département, les disparités démographiques entre les actuels cantons ⁽¹⁾ devraient pouvoir être réduites par le biais de la délimitation des nouvelles circonscriptions d'élection des conseillers territoriaux élus au scrutin uninominal.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 124 de M. Bernard Derosier.

M. Alain Cacheux. Je ne reviendrai pas sur les conséquences de l'instauration d'un mode de scrutin uninominal majoritaire en matière de parité et de diversité. J'observe, en revanche, que ce choix nous privera de la vision stratégique, déconnectée des préoccupations de proximité, que nous souhaitons favoriser au plan régional. C'est une erreur profonde qui va départementaliser l'action des conseils régionaux.

Après avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Sur avis défavorable du rapporteur, elle rejette ensuite les amendements identiques CL 84 de M. Vincent Descœur et CL 88 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier.

La Commission examine l'amendement CL 129 de M. Bernard Derosier.

M. Jean-Claude Fruteau. Cet amendement vise à exclure du champ d'application de l'article 1^{er} les conseils généraux et régionaux de la Guadeloupe et de La Réunion. En effet, la création de conseillers territoriaux communs dans ces deux régions mono-départementales reviendrait à y instituer une assemblée délibérante unique. C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé indirectement M. le secrétaire d'État lorsque, en réponse à Victorin Lurel, il a cité l'exemple de Paris, à la fois commune et département. Mais Paris n'est pas concerné par l'article 73 de la Constitution, selon lequel « la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. »

Le problème ne se pose pas pour la Guyane et la Martinique qui, à la suite d'une telle consultation, ont décidé de se doter d'une assemblée délibérante

(1) Pour ne citer que les cas extrêmes, dans l'Hérault, alors que le 10ème canton de Montpellier compte 46 189 habitants, celui du Caylar compte 1 027 habitants (soit un rapport de 1 à 45), dans le Var, alors que le canton de Fréjus compte 57 360 habitants, celui de Comps-sur-Artuby compte 1 315 habitants (soit un rapport de 1 à 43,6), dans le Gard, alors que le canton de Bagnols-sur-Cèze compte 33 821 habitants, celui d'Alzon compte 921 habitants et celui de Trèves 928 habitants (soit un rapport de 1 à plus de 36).

unique. Mais on ne peut présumer ce que serait l'avis des populations guadeloupéenne et réunionnaise sur ce sujet. L'article 1^{er} – et d'une manière générale, le projet de loi – ne peut donc s'appliquer à ces deux collectivités.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Sur le plan strictement juridique, le caractère applicable de la disposition à la Guadeloupe et à La Réunion ne fait pas de doute dans la mesure où, même si les élus seraient communs, les deux institutions, département et région, resteraient distinctes. Pour autant, une telle situation ne serait pas durable. Il convient donc que le Gouvernement prenne des initiatives et trouve, d'ici à 2014, une solution *ad hoc* pour chacune des collectivités concernées, dont les positions sur ce sujet sont d'ailleurs différentes.

M. le secrétaire d'État. Même avis.

M. Jean-Claude Fruteau. Le fait que le département et la région continuent d'exister n'est pas un argument suffisant : dès lors que l'on institue une assemblée délibérante unique – et c'est bien ce que fait le projet de loi –, l'article 73 doit s'appliquer. En l'état, il y a donc violation manifeste de la Constitution, et votre réponse n'est pas satisfaisante.

M. Bernard Derosier. L'adoption de cet amendement nous garantirait contre une censure du Conseil constitutionnel. En le présentant, nous volons au secours du Gouvernement...

M. le secrétaire d'État. Le Conseil d'État n'a pas vu là de motif d'inconstitutionnalité.

M. Bernard Derosier. Le Conseil d'État, mais le Conseil constitutionnel ?

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 126 de M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Compte tenu de notre attachement à l'existence de deux assemblées distinctes, et pour éviter toute confusion, nous souhaitons que le conseil régional soit composé d'élus qui ne siègent pas au conseil général. N'oublions pas qu'en l'état actuel du droit électoral, le conseiller territorial pourrait être également parlementaire, ou conseiller municipal, ou maire, ou président d'un EPCI. Une telle possibilité de cumul irait à l'encontre de la tendance actuelle.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 125 de M. Bernard Derosier.

M. Philippe Vuilque. Profitons de ce projet de loi pour moderniser le langage politique, et plutôt que d'employer ce terme suranné de « conseil général », appelons-le « conseil départemental ». Cela permettrait au citoyen de mieux identifier ses fonctions.

M. le rapporteur. Avis défavorable : tout le monde connaît le conseil général.

La Commission rejette l'amendement.

Puis, elle adopte l'article 1^{er} sans modification.

Après l'article 1^{er}

La Commission est saisie de l'amendement CL 128 de M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Il convient que, dans un même département, l'écart entre la population du canton le plus peuplé et celle du canton le moins peuplé ne puisse excéder 30 %. J'entends déjà le rapporteur me rétorquer que le tableau réglera tous les problèmes, mais il me paraît nécessaire de prévoir certaines garanties.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Tout à l'heure, nous avons avancé d'un grand pas en matière de transparence. Le tableau nous permettra de vérifier que le découpage est équilibré. Pourquoi introduire dès maintenant des contraintes dont nous ne savons pas comment elles pourront être mises en œuvre ?

La Commission rejette l'amendement.

CHAPITRE II

Élection et composition des conseils communautaires

Article 2

(art. L. 5211-6, L. 5211-7, L. 5211-8, L. 5212-7, L. 5214-7, L. 5215-10 et L. 5216-3 du code général des collectivités territoriales)

Désignation des délégués des communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale

Le présent article a pour objet de modifier le mode de désignation des délégués des communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), afin de prévoir une désignation au suffrage universel direct de ces délégués dans certains cas. En vertu du I de l'article 37 du présent projet de loi, ces dispositions ne seront applicables qu'à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, soit en mars 2014.

Le 1° du présent article prévoit une nouvelle rédaction de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales, relatif à la désignation des membres de l'organe délibérant d'un EPCI.

Cette nouvelle rédaction distingue, dans le texte initial du projet de loi, deux modes de désignation :

- pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes, les délégués des communes seront élus au suffrage universel direct, dans les conditions fixées par la loi) ;

- pour les autres EPCI (c'est-à-dire les syndicats de commune), l'organe délibérant est composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres, au scrutin secret à la majorité absolue (ou, après deux tours de scrutin, à la majorité relative).

Lors de l'examen en séance publique, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des Lois, un amendement présenté par Mme Marie-Agnès Labarre, précisant que l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes aura lieu « *dans le cadre de l'élection municipale* », ainsi qu'un amendement présenté par M. Rémy Pointereau, en vertu duquel la désignation au suffrage universel direct des délégués des communes au sein des communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles ne prévaudra que dans les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste ⁽¹⁾.

Ces deux amendements du Sénat s'articulent pleinement avec l'état actuel du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, qui prévoit un système de désignation comme délégués communautaires des premiers de liste pour les élections municipale dans les communes à scrutin de liste et une désignation automatique du maire, et, le cas échéant, des autres conseillers municipaux désignés dans l'ordre du tableau pour les communes à scrutin majoritaire.

Cette rédaction supprime dans le même temps la disposition relative à la représentation spécifique des communes associées au sein de l'organe délibérant d'un EPCI. Cette évolution va dans le même sens que celle prévue au 4° de l'article 4 du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, qui unifie les modes de scrutin applicables dans les communes associées.

Le Sénat a adopté un amendement présenté M. Michel Charasse prévoyant la désignation d'un délégué suppléant, pour les communes ne disposant que d'un seul délégué au sein de l'organe délibérant d'un EPCI. La désignation du délégué

(1) Soit, en l'état actuel du droit, dans les communes de 3 500 habitants et plus, et, d'après l'article 4 du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, dans les communes de 500 habitants et plus.

suppléant aurait lieu dans les mêmes conditions que celle du délégué, et ce délégué suppléant pourrait participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du délégué titulaire et en l'absence de procuration du délégué titulaire à un autre membre de l'organe délibérant de l'EPCI. Cet amendement a reçu un avis favorable du Gouvernement ainsi que de la commission des Lois et a été sous-amendé, à l'initiative de M. Pierre-Yves Collombat, afin d'en limiter la portée aux seuls organes délibérants des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Il ne s'appliquera donc ni aux communautés urbaines, ni aux métropoles, ni aux syndicats de communes. Comme l'a souligné le président de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF) lors de son audition par votre rapporteur, une extension de ce dispositif aux communautés urbaines poserait des difficultés, en raison du grand nombre de communes ne comptant qu'un seul délégué ⁽¹⁾.

La solution ainsi retenue diffère de celle figurant aux articles L. 5212-7, L. 5214-7 et L. 5216-3 du code général des collectivités territoriales, laquelle prévoit que puissent être désignés dans les syndicats de communes, les communautés de communes et les communautés d'agglomération un ou plusieurs délégués suppléants. La solution proposée permet de préciser que la procuration est confiée au délégué suppléant uniquement en l'absence de procuration à un autre délégué titulaire. Elle ne subordonne en revanche pas la désignation d'un délégué suppléant à la décision institutive ou à une décision modificative de l'organe délibérant.

M. Michel Charasse a ensuite déposé un nouvel amendement, portant article additionnel après l'article 20 du présent projet de loi, qui a également été adopté par le Sénat, et qui doit permettre à l'ensemble des conseils municipaux de désigner des délégués suppléants, y compris lorsqu'ils comptent plusieurs délégués titulaires (voir *infra* commentaire de l'article 20 *ter*).

Dans un souci d'élaborer un dispositif cohérent et satisfaisant, votre rapporteur vous propose de retenir la solution adoptée par le Sénat au présent article, de préférence à la solution alternative introduite dans un nouvel article 20 *ter*. Par coordination, il convient également de supprimer les dispositions relatives aux délégués suppléants des articles L. 5214-7 et L. 5216-3 du code général des collectivités territoriales. Enfin, comme cela a été évoqué en séance publique au Sénat, il conviendra, dans le texte relatif aux modalités de désignation des membres des organes délibérants des EPCI, de préciser selon quelles modalités devront être désignés ces futurs délégués suppléants.

Le 2° du présent article supprime les paragraphes I et I *bis* de l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales, qui précisaient les modes de désignation des délégués des conseils municipaux respectivement pour les

(1) C'est le cas de 66 des 85 communes de la communauté urbaine de Lille, de 41 des 57 communes de la communauté urbaine de Lyon.

communes et pour Paris, Lyon et Marseille, ces paragraphes étant devenus inutiles.

Le 3° du présent article, qui a été modifié par un amendement de coordination du rapporteur au Sénat, modifie l'article L. 5211-8 du code général des collectivités territoriales : d'une part il précise que les délégués sont issus d'une commune, et non plus désignés par le conseil municipal (par coordination avec l'évolution de leur mode de désignation) ; d'autre part il fait référence aux nouveaux modes de désignation des délégués des communes, soit en cas de suspension ou de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous les membres en exercice, soit en cas de vacance d'un siège de délégué d'une commune.

Par ailleurs, l'alinéa relatif au cas où une commune n'a pas désigné ses délégués est supprimé, au profit de l'insertion, par le 4° du présent article, d'un alinéa spécifique dans l'article L. 5212-7 du code général des collectivités territoriales, consacré à la désignation des délégués des communes au sein des syndicats de communes. En effet, les délégués des communes dans les EPCI à fiscalité propre seront en tout état de cause désignés, soit que leur désignation résulte du scrutin municipal lui-même (pour les conseils municipaux élus au scrutin de liste), soit que cette désignation soit celle du maire et des conseillers municipaux dans l'ordre du tableau (pour les conseils municipaux élus au scrutin majoritaire).

La commission des Lois du Sénat a par ailleurs complété le 4° du présent article, afin de prévoir le cas particulier de la représentation d'une commune déléguée au sein d'un syndicat de communes. La commune déléguée est un nouveau régime, créé par l'article 8 du présent projet de loi, permettant à des communes fusionnées au sein d'une commune nouvelle de conserver certaines institutions spécifiques, à l'instar des anciennes communes associées dont le statut est supprimé par le présent projet. Par conséquent, il est proposé d'introduire à l'article L. 5212-7, pour les syndicats de communes, une disposition similaire à l'actuelle disposition du second alinéa de l'article L. 5211-6 qui prévoyait une représentation spécifique avec voix consultative de ces communes associées. Chaque commune déléguée pourra ainsi être représentée, avec voix consultative, au sein du comité syndical, par le maire délégué ou par un représentant qu'il désignera au sein du conseil de la commune déléguée.

Dans la mesure où il est par ailleurs prévu de maintenir le régime des communes associées, votre commission a souhaité prévoir que ces communes puissent continuer à être représentées au sein du comité syndical, sur le même mode que les communes déléguées.

Votre commission a, dans le même sens, adopté un amendement présenté par M. Émile Blessig ayant pour objet de permettre aux communes associées, dès lors que leur population correspond à la moitié de la population de la commune

principale, d'être représentées par un délégué pris sur le contingent de délégués représentant la commune au sein du comité syndical.

Enfin, par coordination avec la nouvelle rédaction de l'article L. 5211-6, l'article L. 5215-10, relatif au mode de désignation des délégués des communes au sein des communautés urbaines est supprimé par le 5° du présent article, ce mode de désignation étant désormais précisé dans l'article L. 5211-6.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 357 de M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. L'article 2 organise l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes au sein des conseils communautaires des EPCI à fiscalité propre, mais sans faire mention des syndicats d'agglomération nouvelle – SAN –, dont il existe cinq exemples en France. L'amendement se propose de réparer cet oubli du Gouvernement.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Les SAN ont vocation à devenir des communautés d'agglomération. Si nous adoptons cet amendement, nous pouvons être certains qu'ils n'évolueront jamais. Cette forme d'intercommunalité existe d'ailleurs depuis trop longtemps.

M. Bernard Derosier. Proposez sa suppression !

M. le rapporteur. Et la liberté des collectivités locales ?

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 359 de M. Bernard Derosier.

M. Alain Cacheux. Le problème de la légitimité des pouvoirs des communautés de communes et d'agglomération se pose depuis de nombreuses années, ne serait-ce qu'en raison du poids des budgets qu'elles peuvent être amenées à gérer. Nous proposons donc que les délégués des communes siégeant aux conseils des communautés urbaines et communautés d'agglomération soient élus démocratiquement dans le cadre d'un système mixte mêlant des conseillers communautaires élus au suffrage universel direct et des représentants des communes désignés par les conseils municipaux.

M. le rapporteur. Défavorable. Un tel système serait encore moins lisible que le système actuel.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement de précision CL 432 du rapporteur.

Puis, elle est saisie de l'amendement CL 132 de M. Bernard Derosier.

M. Philippe Vuilque. Le Sénat a prévu, pour les communes représentées au sein des communautés de communes et d'agglomération par un seul délégué, un suppléant remplaçant le titulaire absent si celui-ci n'a pas donné procuration. Pour renforcer la parité, il est nécessaire que le délégué suppléant soit de sexe différent du délégué titulaire.

M. le rapporteur. Le système de délégué suppléant est réservé aux petites communes. Que se passera-t-il si le conseil municipal ne comprend que des hommes, ou que des femmes ? Nous devons veiller à éviter tout blocage. Il faudrait donc limiter cette disposition aux communes dans lesquelles les conseillers sont élus au scrutin de liste.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je propose que cet amendement soit revu dans le cadre de la réunion tenue en application de l'article 88 du Règlement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CL 54 de M. Claude Bodin.

M. Claude Bodin. Nous proposons de permettre à un député qui n'est pas élu municipal d'une commune membre d'un EPCI à fiscalité propre, mais dont la circonscription contient au moins une ville faisant partie du périmètre de cet établissement, de siéger avec voix consultative dans son organe délibérant.

M. le rapporteur. Je suis perplexe. Un député a-t-il sa place dans un tel organe ? Avis défavorable.

M. le secrétaire d'État. Même avis. Je rappelle que le député est l'élu de la nation.

M. Philippe Vuilque. Je suis également réservé sur cet amendement. En revanche – et nous y reviendrons –, je considère qu'un parlementaire, qu'il soit député ou sénateur, aurait toute sa place dans la commission départementale de coopération intercommunale.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement CL 433 du rapporteur.

Puis, elle est saisie de l'amendement CL 2 de M. Émile Blessig.

M. Émile Blessig. Le présent amendement a pour objet de proposer une représentation juste et équilibrée des communes associées dans le cadre d'une fusion sur la base de la loi Marcellin. Il pose le principe d'une représentation obligatoire lorsque la population de la commune associée représente au moins la

moitié de la population de la commune la plus importante. Il distingue par ailleurs deux cas de figure, selon que les représentants de la commune associée sont élus au scrutin de liste ou au scrutin uninominal.

Si la représentation des communes associées au sein des intercommunalités n'est pas organisée, on risque d'observer de nombreuses séparations.

M. le rapporteur. Sagesse.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite successivement les amendements de coordination CL 434, CL 435 et CL 436, présentés par le rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL 358 de M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Nous proposons de supprimer la nécessité pour les syndicats d'agglomération nouvelle d'attendre la publication du décret d'achèvement de l'opération d'intérêt national pour se transformer en communauté d'agglomération.

M. le rapporteur. Les SAN étant liés à cette opération d'intérêt national, une telle disposition me semble incohérente.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 2 modifié.

Après l'article 2

La Commission est saisie de l'amendement CL 53 de M. Claude Bodin.

M. Claude Bodin. Cet amendement vise à inclure la fonction de président d'un EPCI à fiscalité propre dans la liste des mandats locaux soumis à la règle de limitation du cumul à deux mandats. Il faudrait ensuite, par cohérence, apporter la même correction aux dispositions applicables aux parlementaires.

M. Dominique Perben, rapporteur. Sans me prononcer sur le fond, je crois inopportun d'aborder la question du cumul des mandats à l'occasion de ce texte relatif aux structures. Je vous suggère de retirer cet amendement, d'autant que le sujet mériterait une concertation préalable approfondie avec les partis politiques afin d'aboutir à des propositions mûrement réfléchies.

M. Lionel Tardy. J'ai déposé des amendements allant dans le même sens car je regrette que les mandats exercés dans une structure de coopération, quelle qu'elle soit, ne soient pas comptabilisés. Lorsque j'avais abordé ce problème le 20 novembre 2008, à l'occasion de l'examen du projet de loi organique portant

application de l'article 25 de la Constitution, M. Marleix avait émis un avis défavorable à deux de mes amendements, en indiquant que le Gouvernement déposerait un projet de loi pour renforcer les interdictions de cumul. On ne peut indéfiniment ajourner ce débat.

M. Claude Bodin. Dès lors que le projet dont nous débattons poursuit un objectif de clarification, il est propice à l'examen de ce sujet. Je vais retirer mon amendement, comme m'y a invité le rapporteur, mais je le redéposerai en séance publique.

M. Claude Bodin retire son amendement.

Article 3

(art. L. 5211-6-1 à L. 5211-6-3 [nouveaux], art. L. 5211-5-1, L. 5211-10, L. 5211-20-1, L. 5211-41-1, L. 5211-41-3, L. 5215-40-1 et L. 5216-10 du code général des collectivités territoriales)

Modalités de fixation du nombre et de la répartition des sièges au sein des conseils communautaires. Composition du bureau des EPCI

Par le présent article, le Gouvernement a souhaité fixer dans la loi les critères d'attribution des sièges au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre.

1. Le texte initial du projet de loi

Dans la rédaction initiale du **1° du présent article**, il est proposé d'introduire une disposition impérative, relative à la fixation du nombre de délégués au sein de l'organe délibérant chaque EPCI.

Un nouvel article L. 5211-6-1 comprend un I fixant la règle d'établissement du nombre de délégués dans chaque EPCI :

- attribution d'un siège à chaque commune membre de l'EPCI ;
- attribution de sièges supplémentaires, dont le nombre varie en fonction de la strate démographique de l'EPCI (entre 6 sièges pour les EPCI de moins de 3 500 habitants et 80 sièges pour les EPCI de 350 000 habitants et plus).

Le II du nouvel article L. 5211-6-1 prévoit pour sa part les règles de répartition des sièges supplémentaires. Ne seraient admis à cette répartition que les communes ayant une population supérieure au quotient : population de l'EPCI/nombre total de sièges. Les sièges seraient alors répartis à la proportionnelle à la plus forte moyenne, sur la base de la population de chaque commune diminuée à chaque fois du quotient.

Aucune commune ne pourrait disposer de plus de la moitié des sièges. Dans l'hypothèse où une commune verrait son nombre de sièges plafonné, les

sièges supplémentaires seraient répartis entre les communes, selon la même règle de répartition mais en excluant la commune en question de la distribution.

De même, une commune ne pourrait, en tout état de cause, pas disposer d'un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers municipaux.

D'autre part, un nouvel article L. 5211-6-2 envisage les cas de modifications du périmètre de l'EPCI entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux.

Par dérogation à la règle d'attribution fixée à l'article L. 5211-6-1, il est prévu, en cas d'intégration d'une ou plusieurs communes dans l'EPCI, que l'organe délibérant de l'EPCI puisse être composé d'un nombre de délégués supérieur, arrêté à la majorité qualifiée des communes membres (même conditions de majorité qualifiées que celles exigées pour la création d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine, en vertu du 2° du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales). Les délégués des communes entrant dans l'EPCI seraient le maire ainsi qu'un ou plusieurs conseillers municipaux (dans l'ordre du tableau).

Dans l'hypothèse inverse de retrait d'une ou plusieurs communes de l'EPCI, la répartition des sièges ne serait pas modifiée.

Enfin, en cas de modifications des limites territoriales d'une commune membre entraînant la suppression d'une ou plusieurs autres communes membres, la commune dont le territoire s'est accru se verrait attribuer les sièges des communes concernées, et ses nouveaux délégués seraient les conseillers municipaux (dans l'ordre du tableau).

Par coordination avec la fixation par la loi des modalités de répartition des sièges au sein des EPCI :

— le **2° du présent article** procède à une coordination dans l'article L. 5211-5-1 du code général des collectivités territoriales, relatif aux dispositions devant figurer dans les statuts de tout EPCI ;

— le **4° du présent article** supprime la disposition de l'article L. 5211-41-1 du même code relative à la nouvelle répartition des sièges au sein d'un conseil communautaire en cas de transformation d'un EPCI ;

— le **5° du présent article** modifie le IV de l'article L. 5211-41-3 du même code, relatif à la fusion des EPCI, afin de préciser que le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant sera soumise aux règles prévues par l'article L. 5211-6-1, les délégués des communes étant, jusqu'au prochain renouvellement général, le maire et les conseillers municipaux (dans l'ordre du tableau) ;

— le **6° du présent article** prévoit, à l'article L. 5215-40-1, que l'extension du périmètre d'une communauté urbaine a pour conséquence l'attribution de nouveaux sièges conformément aux règles prévues par l'article L. 5211-6-1 ;

— le **7° du présent article** prévoit, à l'article L. 5216-10, que l'extension du périmètre d'une communauté d'agglomération a pour conséquence l'attribution de nouveaux sièges conformément aux règles prévues par l'article L. 5211-6-1 ;

— le **8° du présent article** supprime l'article L. 5211-20-1 du code général des collectivités territoriales prévoyant que le nombre de sièges de l'organe délibérant d'un EPCI ou leur répartition entre les communes puissent être modifiés, l'article L. 5214-7 du même code fixant la procédure applicable pour procéder à la répartition des sièges lors de la création d'une communauté de communes, l'article L. 5215-6 du même code relatif à la composition du conseil des communautés urbaines, l'article L. 5215-8 du même code relatif à la modification de la répartition des sièges au sein du conseil d'une communauté urbaine, et l'article L. 5216-3 du même code fixant la procédure applicable pour procéder à la répartition des sièges lors de la création d'une communauté d'agglomération.

D'autre part, le **3° du présent article** modifie les règles relatives à la composition du bureau des EPCI, en portant de 30 % à 20 % de l'effectif de l'organe délibérant le nombre maximal de vice-présidents, en le plafonnant à quinze et en prévoyant à l'inverse que, dans les petits EPCI, ce nombre puisse être porté à quatre.

2. Les modifications apportées par le Sénat

L'article 3, tel qu'issu des travaux du Sénat, a été profondément remanié, tout d'abord en commission des Lois, puis en séance publique. Comme l'expliquait le rapport de M. Jean-Patrick Courtois, le texte initial du projet de loi avait été jugé « *très défavorable aux villes moyennes. En effet, du fait du renforcement de la représentation des villes-centres et du maintien de la règle selon laquelle toute commune doit se voir attribuer au moins un siège, celles-ci se trouvent prises en tenaille et voient leur poids relatif dans le conseil communautaire sensiblement réduit* »⁽¹⁾. L'intention partagée par l'ensemble des sénateurs a donc été d'aboutir à un dispositif qui permette d'assurer une élection des organes délibérants des EPCI sur des bases essentiellement démographiques, tout en laissant aux collectivités une certaine marge de manœuvre.

L'article 3 tel qu'adopté par le Sénat comporte un nouveau paragraphe (I), qui pose le principe de la répartition des sièges dans les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre : cette répartition « *assure la représentation des territoires sur une base démographique et territoriale* ». L'affirmation de ce principe de

(1) Rapport n° 169 précité, page 60.

représentation signifie que, si la population doit être le premier critère pris en compte pour répartir les sièges entre communes, il est également possible d'y apporter des atténuations, afin d'assurer une représentation satisfaisante de l'ensemble des communes membres de l'EPCI.

Conformément à ce principe, **le nouvel article L. 5211-6-1** du code général des collectivités territoriales prévoit, aux I. A à IV, les modalités d'établissement du nombre et de la répartition des délégués au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre. À l'inverse du texte initial du Gouvernement, qui prévoyait une détermination par voie législative de ces modalités, une place est laissée au libre accord entre les communes.

a) La fixation du nombre et la répartition des sièges par un accord librement négocié à la majorité qualifiée

Le paragraphe I. A de l'article L. 5211-6-1 prévoit, pour les communautés de commune et les communautés d'agglomération, que le nombre et la répartition des sièges peuvent être fixés par accord des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, en tenant compte de la population de chaque commune et en assurant à chacune d'entre elles au moins un siège, sans qu'aucune puisse disposer de plus de la moitié des sièges.

Le maintien d'une faculté de fixer librement le nombre et la répartition des sièges avait été vivement souhaitée, dès le stade de l'examen en commission, où un amendement du rapporteur en ce sens avait été adopté. La commission des Lois avait en effet constaté une large opposition des élus locaux à des modalités de fixation du nombre et de la répartition des sièges au sein des conseils communautaires déterminées uniquement par le législateur et privant de toute marge de manœuvre les EPCI. En séance publique, cette disposition a été maintenue par la voie d'un sous-amendement du rapporteur, en apportant toutefois une correction à la condition de majorité requise pour une solution librement négociée entre les communes. Alors qu'une majorité qualifiée renforcée avait été prévue en commission, correspondant aux deux tiers des communes représentant les deux tiers de la population, en séance publique, sur proposition de M. Michel Charasse, la majorité qualifiée a été abaissée aux deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou à la moitié des communes représentant les deux tiers de la population.

L'existence de cette répartition négociée des sièges ne signifie toutefois pas que les communautés de communes et les communautés d'agglomération pourront s'abstraire de la prise en compte du poids démographique respectif de chaque commune. Le Conseil constitutionnel considère en effet que « *dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités locales exercent en lieu et place de ces dernières des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques, que s'il s'ensuit que la répartition des sièges doit respecter un*

principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité locale participante, il peut être toutefois tenu compte dans une mesure limitée d'autres considérations d'intérêt général et notamment de la possibilité qui serait laissée à chacune de ces collectivités de disposer d'au moins un représentant au sein du conseil concerné »⁽¹⁾.

La disposition adoptée par le Sénat prévoit que la répartition des sièges entre communes « *tient compte de la population de chaque commune* ». Ainsi, les cas actuels d'EPCI dans lesquels chaque commune compte exactement le même nombre de délégués, quel que soit son poids démographique, ne devraient *a priori* pas pouvoir subsister. Cette nécessité de prendre en compte la population est d'ailleurs dans les faits déjà largement assurée, puisqu'en 2008, 44 % des EPCI ont une répartition des sièges proportionnelle à la population et 33 % une répartition selon un système mixte combinant un nombre minimal de délégués par commune et une représentation proportionnelle, seuls 15 % des EPCI ayant une clé de répartition accordant le même nombre de délégués à chaque commune, indépendamment de leur population respective⁽²⁾. Par conséquent, la répartition négociée des sièges s'effectuera selon un régime de liberté encadrée. Il sera possible de pondérer le critère démographique par l'utilisation d'autres critères, le cas échéant de tempérer le poids de la ville centre (actuellement, dans les communautés d'agglomération, alors que les villes centres représentent 49 % de la population, elles ne détiennent en moyenne que 31 % des sièges). Mais, en revanche, il ne sera pas possible de prévoir une répartition des sièges qui serait contraire à la répartition de la population.

Cette possibilité, introduite par le Sénat, de distribuer les sièges selon une procédure négociée à la majorité qualifiée des communes a été jugée très positivement par les différentes associations d'élus locaux auditionnées par votre rapporteur.

b) La fixation du nombre et de la répartition des sièges organisée par le législateur

La solution alternative, pour le cas des métropoles et des communautés urbaines, ainsi que lorsque les communes d'une communauté de commune ou d'une communauté d'agglomération ne pourront parvenir à un accord à la majorité qualifiée, est une répartition organisée par le législateur lui-même (I à IV de l'article L. 5211-6-1).

Le dispositif finalement adopté par le Sénat résulte de deux amendements identiques, présentés par M. Gérard Collomb d'une part et M. Pierre Hérisson d'autre part, élaborés avec le concours de l'Association des maires de France, de l'Association des maires des grandes villes de France, de la Fédération des maires de villes moyennes et de l'Association des communautés de France, et destinés à

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, considérant 48.

(2) D'après les données communiquées par l'Association des communautés de France.

assurer une représentation de chaque commune au sein de l'organe délibérant plus fidèle à son poids démographique au sein de l'intercommunalité. Dans le cadre de ce que l'on pourrait qualifier, par opposition à la « procédure négociée », de « procédure organisée », doivent se succéder trois étapes :

— des sièges, dont le nombre est fixé par un tableau en fonction de la population totale de l'EPCI (de 16 sièges quand l'EPCI compte moins de 3 500 habitants à 130 sièges quand l'EPCI compte plus d'un million d'habitants) sont attribués à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes membres ;

— les communes n'ayant pu bénéficier de cette répartition, en raison de la faiblesse de leur poids démographique au sein de l'EPCI se voient attribuer un siège, en sus de l'effectif prévu par le tableau ;

— les communes peuvent décider, à la majorité des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, et avec l'accord de la commune la plus importante dont la population est supérieur au quart de celle de l'EPCI, d'accorder des sièges supplémentaires, dans la limite de 10 % du nombre de sièges précédemment obtenu, et, dans le cas des communautés urbaines et des métropoles, d'accorder à une commune plus de la moitié des sièges.

L'obtention d'un siège par chaque commune non admise à la répartition des sièges prévus par le tableau est une disposition nécessaire pour assurer la représentation des plus petites communes au sein des EPCI comptant des écarts démographiques entre communes considérables. Pour ne citer que quelques cas extrêmes, la communauté urbaine de Nice compte 19 communes (sur un total de 27) de moins de 5 000 habitants, qui ne seront pas admises à la répartition à la proportionnelle des 90 sièges du tableau. Il en va de même pour 10 communes (sur un total de 18) de la communauté urbaine de Marseille, non admises à la répartition à la proportionnelle des 130 sièges du tableau.

Le tableau fixant le nombre de sièges à attribuer à chaque EPCI, selon la population totale de l'EPCI, combiné à l'octroi d'un siège à chaque commune non admise à la répartition, devrait permettre d'aboutir à un nombre de sièges comparable au nombre de sièges actuel, la variation à la baisse ou à la hausse étant mineure.

Si, à l'issue de la deuxième étape, une commune obtient plus de la moitié des sièges, ce nombre est réduit à la moitié des sièges, éventuellement arrondi à l'entier inférieur, et les sièges ainsi déduits sont redistribués aux autres communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Ce mécanisme de redistribution des sièges jouera dans les EPCI qui comptent une commune centre plus peuplée que l'ensemble des autres communes de l'EPCI ⁽¹⁾.

(1) Par exemple, pour la communauté urbaine de Nice, la ville de Nice, qui obtiendrait 69 sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sur les 90 sièges du tableau à distribuer, devrait

**LES CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION DES NOUVELLES DISPOSITIONS SUR
L'ÉVOLUTION DU NOMBRE ET DE LA RÉPARTITION DES SIÈGES DANS LES
COMMUNAUTÉS URBAINES**

| Communauté urbaine | Nombre total de délégués actuel | Nombre total de délégués en application du présent article | Nombre de délégués de la commune la plus peuplée actuel | Nombre de délégués de la commune la plus peuplée en application du présent article |
|-------------------------------|---------------------------------|--|---|--|
| Alençon | 50 | 49 | 28 | 24 |
| Arras | 73 | 57 | 32 | 25 |
| Bordeaux | 120 | 105 | 41 | 36 |
| Brest | 83 | 64 | 55 | 32 |
| Le Creusot Montceau les Mines | 53 | 50 | 15 | 13 |
| Cherbourg Octeville | 50 | 42 | 25 | 21 |
| Dunkerque Grand Littoral | 80 | 61 | 29 | 21 |
| Lille | 170 | 179 | 29 | 33 |
| Lyon | 155 | 160 | 54 | 57 |
| Le Mans Métropole | 50 | 58 | 39 | 29 |
| Marseille Provence Métropole | 157 | 139 | 82 | 69 |
| Grand Nancy | 77 | 76 | 34 | 33 |
| Nantes Métropole | 113 | 98 | 49 | 49 |
| Nice Côte d'Azur | 93 | 109 | 35 | 54 |
| Strasbourg | 90 | 95 | 50 | 47 |
| Grand Toulouse | 97 | 102 | 48 | 51 |

Source : DGCL

Par ailleurs, si, à l'issue de la deuxième étape, une commune compte plus de sièges que le nombre de ses conseillers municipaux, le nombre de sièges qui lui est attribué est réduit à due concurrence, et, ces sièges ne sont pas redistribués mais simplement supprimés.

Enfin, lorsque deux communes peuvent prétendre à l'attribution du dernier siège en application de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, ces deux communes se voient chacune attribuer un siège.

être plafonnée à 54 sièges (la moitié de 90+19 sièges attribués aux communes ne bénéficiant pas des sièges du tableau), et 14 sièges devraient ainsi être rerépartis.

L'attribution, par un accord des communes à la majorité qualifiée, de sièges supplémentaires, dans la limite de 10 %, combinée au fait que le nombre de sièges pourra dès l'origine dépasser celui fixé par le tableau en raison de l'octroi de sièges hors tableau aux communes non éligibles à la répartition proportionnelle, devrait donner une souplesse et une réserve de sièges non négligeable aux EPCI. Par exemple, la communauté urbaine de Nice, à laquelle une application du seul tableau attribuerait 90 sièges, pourrait en compter jusqu'à 119, celle de Toulouse, jusqu'à 112 sièges (alors que le seul tableau prévoit 90), celle de Marseille, jusqu'à 152 sièges (alors que le seul tableau prévoit 130). Mais cela pourra également valoir pour des EPCI de taille plus modeste ; ainsi la communauté urbaine d'Alençon devrait pouvoir obtenir jusqu'à 53 sièges (alors que le seul tableau prévoit 38). Très concrètement, il ne sera pas impossible que le nombre de sièges puisse s'écarter du tableau de plus de 20 %.

Concernant cette dernière étape, facultative, d'attribution de sièges supplémentaires, il est possible de relever un léger paradoxe : alors que la procédure organisée par le législateur s'appliquera aux communautés de commune et communautés d'agglomération qui n'ont pu parvenir à un accord à la majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, il est exigé une majorité qualifiée plus contraignante (car prévoyant l'accord de la commune la plus peuplée représentant le quart de la population) pour pouvoir obtenir des sièges supplémentaires dans le cadre de la procédure organisée. Ce paradoxe conduirait à ce que le mécanisme d'attribution de sièges supplémentaires ne joue effectivement que pour les métropoles ou les communautés urbaines, lesquelles ne pourront conclure directement un accord. Votre commission a souhaité résoudre ce paradoxe, en adoptant deux amendements identiques présentés par M. Michel Piron et par M. Bernard Derosier, qui suppriment l'exigence d'un accord de la commune la plus peuplée représentant le quart de la population.

Par ailleurs, alors qu'en l'état actuel du droit, une commune membre d'une communauté urbaine peut disposer de plus de la moitié des sièges au sein de l'organe délibérant, une telle disposition est non seulement maintenue pour les communautés urbaines mais également étendue au cas des métropoles. Cela permettra notamment à des communautés urbaines historiques dans lesquelles la ville centre compte plus de la moitié des sièges de pouvoir maintenir cette situation ⁽¹⁾.

c) L'application dans le temps des nouvelles règles de fixation du nombre et de répartition des sièges

Le V de l'article L. 5211-6-1 précise l'application dans le temps des nouvelles modalités de fixation du nombre et de répartition des sièges - étant par

(1) On peut citer le cas de la communauté urbaine d'Alençon, au sein de laquelle la ville-centre compte 28 des 50 sièges.

ailleurs entendu qu'en vertu de l'article 37 du présent projet de loi, l'entrée en vigueur du présent article, à l'occasion du prochain renouvellement des conseils municipaux, en 2014, conduira l'ensemble des EPCI à devoir confirmer ou modifier le nombre et la répartition des sièges de leurs organes délibérants selon l'une ou l'autre des deux procédures prévues par l'article L. 5211-6-1.

Pour les EPCI ayant procédé à une fixation du nombre et à une répartition des sièges selon la procédure organisée, il est prévu par le V de l'article L. 5211-6-1 que ces opérations devront être effectuées de manière périodique, avant chaque renouvellement général des conseils municipaux. Le premier alinéa du V précise que les opérations se déroulent au plus tard six mois avant le 31 décembre de l'année précédant les dates de renouvellement général des conseils municipaux. Le représentant de l'État dans le département arrête ensuite, au plus tard le 30 septembre de ladite année, le nombre total de sièges et leur répartition entre les communes membres. Dans le cas des métropoles, le nombre et la répartition des sièges aura été initialement fixé par le décret de création, conformément à ce que prévoit l'article 5 du présent projet de loi, mais il serait excessif de confier l'opération de révision périodique de la composition de l'organe délibérant au pouvoir réglementaire national.

Initialement, les amendements de MM. Gérard Collomb et Pierre Hérisson prévoyaient que ces opérations devraient avoir lieu au plus tard six mois avant la date du renouvellement général des conseils municipaux, mais un sous-amendement de M. Pierre Jarlier a permis de reporter ces délais et de prendre comme critère de computation une date fixe, ce qui est préférable.

Ainsi, non seulement une nouvelle répartition des sièges devra être proposée par les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre avant la fin juin 2013, donc en fonction des résultats du recensement de la population authentifié fin 2012, et correspondant à la population 2010, mais par la suite, la même opération devra être effectuée à chaque renouvellement général des conseils municipaux, donc au cours de l'année 2019, puis au cours de l'année 2025.... Cette clause de rendez-vous périodique devrait permettre d'assurer une meilleure prise en compte des évolutions démographiques au sein de chaque EPCI.

Votre commission a adopté un amendement de MM. Pierre Morel-À-L'Huissier et Michel Piron qui a pour effet d'appliquer cette clause de rendez-vous périodique à l'ensemble des EPCI, que la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant ait été décidée sur la base du tableau ou qu'elle ait été décidée par un accord librement négocié. Ainsi, même dans ce second cas, les évolutions démographiques devront être prises en compte pour la répartition des sièges.

Le second paragraphe du V prévoit pour sa part l'application des procédures de fixation du nombre de sièges et de répartition de ces sièges en cas de création d'un nouvel EPCI (art. L. 5211-5) ainsi que de transformation d'un EPCI existant, soit par changement de catégorie (art. L. 5211-41) soit par changement de catégorie combiné à une extension (art. L. 5211-41-1), soit par

fusion (art. L. 5211-41-3). Dans de tels cas, les délibérations sur la fixation du nombre de sièges et sur leur répartition doivent accompagner la délibération sur le projet de périmètre de l'EPCI, et ce nombre et cette répartition doivent figurer dans l'acte de création ou de fusion (lequel est un arrêté ou, dans le cas des métropoles, un décret).

Par renvoi, la même procédure sera applicable dans le cas d'une transformation d'un syndicat de communes en communauté de communes ou en communauté d'agglomération, en vertu de l'article L. 5211-41-2 du code général des collectivités territoriales.

d) Les conséquences sur la fixation du nombre et la répartition des sièges et la désignation des délégués de la modification de la composition d'un EPCI

L'article L. 5211-6-2, destiné à envisager les différentes hypothèses dans lesquelles la composition d'un EPCI peut être modifiée entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, a également été modifié par le Sénat.

Le Sénat n'a pas souhaité conserver la possibilité d'attribuer provisoirement un nombre de délégués supérieur à celui initialement prévu par les statuts, ni les modalités de désignation des nouveaux délégués prévues par le texte initial du projet de loi (le maire et les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau).

Par conséquent, le 1° de l'article L. 5211-6-2 détaille les modalités de désignation des délégués d'un EPCI qui serait créé ou dont le périmètre serait modifié par l'intégration de nouvelles communes ou la modification des limites territoriales d'une ou plusieurs communes membres. Il prévoit une élection au sein des conseils municipaux des communes concernés des nouveaux délégués.

Lorsque le conseil municipal est élu au scrutin de liste, la procédure de désignation est celle du scrutin de liste à un tour, avec une répartition des sièges à la proportionnelle à la plus forte moyenne. En cas de vacance, le suivant de liste assure le remplacement du siège vacant. Dans l'hypothèse où il ne serait plus possible de procéder à un remplacement, une nouvelle élection de l'ensemble des délégués de la commune doit être organisé.

Toutefois, si le conseil municipal ne doit désigner qu'un seul délégué, le mode de désignation est alors celui retenu également pour les conseils municipaux élus au scrutin uninominal : élection à la majorité absolue aux deux premiers tours de scrutin, puis à la majorité relative au troisième tour.

Par coordination avec ces modifications, le Sénat a également modifié la nouvelle rédaction proposée pour le IV de l'article L. 5211-41-3 (**5° du présent article**), afin que les mêmes modalités de désignation des délégués s'appliquent en cas de fusion d'EPCI dont un au moins est à fiscalité propre.

Le 2° de l'article L. 5211-6-2, qui prévoit que le retrait de communes d'un EPCI à fiscalité propre n'entraîne pas de nouvelle répartition des sièges, n'a en revanche pas été modifié par le Sénat.

Le 3° du même article, relatif au cas d'une commune nouvelle venant se substituer à plusieurs communes membres de l'EPCI, n'a de même été modifié que sur des points formels. La commune nouvelle bénéficie de l'addition des sièges détenus par les communes qu'elle remplace, et ce nombre de sièges n'est plafonné que s'il dépasse la moitié des sièges de l'organe délibérant de l'EPCI ou s'il est supérieur au nombre de conseillers municipaux. La création de la commune nouvelle implique une nouvelle élection de l'ensemble des délégués de cette commune, au sein du conseil municipal et selon les règles de scrutin prévues par le 1° de l'article L. 5211-6-2.

e) La composition du bureau de l'organe délibérant

En ce qui concerne le **3° du présent article**, relatif à la composition du bureau de l'organe délibérant, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable de la commission des Lois et un avis de sagesse du Gouvernement, deux amendements identiques de Mme Jacquelin Gourault et de M. Gérard Collomb, dont l'objet est de substituer à un plafond du nombre de vice-présidents qui combine plafond en pourcentage (20 % de l'effectif de l'organe délibérant) et plafond en nombre absolu (pas plus de 15 vice-présidents) un plafond alternatif (soit 15, soit 20 % de l'effectif total de l'organe délibérant).

Cela serait déjà un progrès par rapport à l'état actuel du droit, qui fixe à 30 % de l'effectif de l'organe délibérant le nombre maximal de vice-présidents. Mais le texte initial du Gouvernement n'aurait pourtant contraint qu'un faible nombre d'EPCI à réduire le nombre de leurs vice-présidences. Comme l'indique une récente réponse ministérielle à une question parlementaire, pour 130 communautés urbaines et communautés d'agglomération analysées, le nombre de vice-présidents s'élève en moyenne à 14 ⁽¹⁾.

Par ailleurs, il convient de signaler que la disposition prévoyant que le nombre de vice-présidents ne peut être inférieur à quatre n'est plus cohérente avec les modifications introduites par le Sénat, dans la mesure où le plafond en pourcentage ne fait plus qu'apporter une dérogation à un plafond en nombre absolu qui est fixé à 15 vice-présidents quel que soit le nombre de membres de l'organe délibérant de l'EPCI.

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a rétabli le cumul des critères proposé initialement par le Gouvernement, qui permettra en toute hypothèse d'avoir un nombre de vice-présidents proportionné à la taille de l'EPCI, sans que ce nombre puisse pour autant être inférieur à 4 ou supérieur à 15.

(1) Réponse à la question signalée n° 58751 de M. René Dosière (J.O. Questions, Assemblée nationale, 23 mars 2010).

f) Dispositions diverses

En séance publique, sur proposition de Mme Nathalie Goulet, un nouvel article L. 5211-6-3 a été introduit dans le 1^o du présent article, contre l'avis du Gouvernement ainsi que de la commission des Lois. Cet article prévoit que devra être constitué, au sein du conseil communautaire de tout EPCI comprenant pour partie des communes de montagne au sens de la loi n^o 85-30 du 9 janvier 1985, un collège spécifique regroupant ces communes. Ce collège devra donner son accord à la majorité qualifiée de ses membres pour toute décision ayant un impact sur la vie des populations de montagne

Cette disposition pose plusieurs questions. Il n'est d'abord pas précisé quelle est la majorité qualifiée exigée pour recueillir l'accord du collège spécifique regroupant les communes en zone de montagne. De même, les décisions qui devront recueillir cet accord préalable sont visées de manière fort large et peu précise. Enfin, cette disposition pourrait créer un pouvoir de blocage exorbitant au profit de certaines communes membres d'un EPCI. Pour toutes ces raisons, votre commission, sur proposition de votre rapporteur, a supprimé cette disposition.

Les **2^o, 4^o, 6^o et 7^o du présent article**, qui comportent des dispositions de coordination, n'ont pas été modifiés par le Sénat.

Par coordination avec l'introduction d'une modalité alternative de fixation du nombre et de la répartition des sièges, l'article L. 5211-20-1, relatif à la possibilité de procéder à une nouvelle répartition des sièges au sein d'un EPCI à la demande de l'organe délibérant ou du conseil municipal d'une commune membre, a été maintenu (**8^o du présent article**), et sa rédaction adaptée (**3^o bis du présent article**).

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 309 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Opposés tant à la réduction du nombre d'élus qu'à la création des fameuses communes nouvelles, nous proposons de supprimer l'article 3. L'argument selon lequel les élus seraient trop nombreux n'est pas recevable. On invoque le coût qui en résulterait mais les dépenses engendrées par les élus ne représentent que 0,4% des budgets locaux. Réduire le nombre d'élus nuit mécaniquement à leur diversité, et partant, limite le contrôle démocratique.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Dès lors que les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct, il faut prévoir les règles de répartition entre les communes, notamment pour faire en sorte qu'aucune commune ne soit privée de représentation et qu'aucune ne dispose de plus de la moitié des sièges.

M. Guy Geoffroy. Je ne voterai pas cet amendement, bien entendu, mais je saisis cette occasion pour formuler une question que je souhaitais initialement poser au Gouvernement. Au premier alinéa de cet article, on évoque la répartition des sièges « dans les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre ». Dans les alinéas suivants, il est question des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des métropoles et des communautés urbaines. Or il existe dans notre pays un autre type d'EPCI à fiscalité propre, les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) des villes nouvelles. Pour éviter des interrogations, des confusions et peut-être des difficultés juridiques, il faudrait dire clairement si les dispositions de cet article leur sont ou non applicables.

M. Bernard Derosier. J'ai proposé ce matin un amendement tendant à ce que les SAN soient intégrés dans le dispositif de droit commun des EPCI.

M. Guy Geoffroy. Ce n'était pas le même sujet.

M. le rapporteur. Je me suis déjà exprimé ce matin sur les SAN. Il ne me semble pas utile de les faire entrer dans le futur droit commun, dans la mesure où ils ont tous vocation à devenir des communautés d'agglomération dès le moment où un décret met fin à l'opération d'intérêt national.

Il est vrai que la formulation retenue au premier alinéa est un peu impropre, mais il ne s'agit que d'un alinéa introductif. Les dispositions à caractère normatif ont toute la précision nécessaire.

M. Guy Geoffroy. Peut-être faudrait-il néanmoins, au premier alinéa, ajouter les mots « à l'exclusion des syndicats d'agglomération nouvelle ».

La Commission rejette l'amendement.

Puis, elle adopte successivement les amendements CL 437 à CL 444 du rapporteur, rédactionnels ou de précision.

Elle examine ensuite l'amendement CL 186 de M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Le nombre d'amendements rédactionnels ou de précision que le rapporteur a été obligé de déposer prouve que ce texte est, pour le moins, mal rédigé !

Notre amendement CL 186 vise à supprimer l'alinéa 21, introduit par le Sénat, permettant aux communes de déroger au mécanisme prévu quant au nombre et à la répartition des délégués intercommunaux, en leur donnant la possibilité de créer jusqu'à 10% de sièges supplémentaires. Cette inflation ne se justifie pas. Dans sa sagesse, la majorité devrait soutenir cet amendement.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Cette souplesse est bienvenue, d'autant plus qu'un accord amiable n'est possible que dans le cas des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Elle donnera une marge de manœuvre appréciable pour régler des problèmes complexes,

pouvant se poser notamment pour les communes de moyenne population qui, suivant le tableau, peuvent être défavorisées par rapport aux plus petites, qui sont assurées d'être représentées par un élu. Cette disposition résulte d'ailleurs, me semble-t-il, d'un amendement socialiste au Sénat.

M. Bernard Derosier. Ce n'est pas une raison suffisante !

M. Alain Rousset. On remplace les conseillers régionaux et généraux par des conseillers territoriaux deux fois moins nombreux, et dans le même temps on donne la possibilité d'augmenter de 10% le nombre des élus intercommunaux...

Les intercommunalités arrivent largement en tête dans l'augmentation des dépenses de fonctionnement locales. Je regrette que ce texte ne contribue pas à donner à ces structures un peu plus de cohérence et de lisibilité.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL 445 du rapporteur.

Elle examine les amendements identiques CL 106 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier et CL 185 de M. Bernard Derosier.

M. Michel Piron. Il s'agit de simplifier les règles de majorité présidant à la prise de décision et au fonctionnement des intercommunalités. Il y a sur ce sujet un assez large consensus parmi les élus locaux.

M. Olivier Dusopt. Il me paraît bien difficile, et peu respectueux de la liberté des assemblées, que la loi détermine comment doit se constituer une majorité au sein d'une structure intercommunale.

M. le rapporteur. Je m'en remets à la sagesse de la Commission.

La Commission adopte ces amendements identiques.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL 446 et CL 447 du rapporteur.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte l'amendement CL 113 de M. Pierre Morel-A-l'Huissier.

Elle adopte successivement les amendements CL 448 à CL 459 du rapporteur, rédactionnels, de précision, de coordination ou corrigeant une erreur de référence.

Puis elle examine l'amendement CL 460 du rapporteur.

M. le rapporteur. Je propose de supprimer l'alinéa 37. Prévoir la création d'un collège spécifique lorsque seulement certaines communes de l'EPCI sont

classées en zone de montagne et donner à ce collègue un large pouvoir de veto compliquerait singulièrement le fonctionnement de certains EPCI.

La Commission adopte cet amendement ainsi que l'amendement de coordination CL 461 du même auteur.

Elle examine ensuite l'amendement CL 462 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement rétablit le texte initial, en ce qui concerne le plafonnement du nombre de vice-présidents dans les EPCI. L'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires devrait faciliter les choses.

M. Michel Piron. Si l'objectif est de maîtriser la dépense publique, rien n'interdit – c'est d'ailleurs, je crois, l'une des pistes ouvertes par le comité Balladur – de plafonner l'enveloppe des indemnités, sans limiter pour autant de manière rigide le nombre de vice-présidents.

Mme Maryse Joissains-Massini. Dans la communauté du pays d'Aix, qui regroupe trente-quatre communes, tous les maires, de droite comme de gauche, participent très activement aux travaux de l'EPCI. Le fait de détenir une vice-présidence non seulement leur procure de la considération, mais leur permet d'être mieux associés aux décisions d'aménagement du territoire. Pourquoi limiter le nombre des vice-présidences alors que, s'il s'agit de maîtriser la dépense, il suffit en effet de fixer une enveloppe globale ?

M. le rapporteur. Plafonner le nombre de vice-présidents à 20% de l'effectif de l'organe délibérant et quinze en valeur absolue me paraît raisonnable. On peut être membre du bureau d'un EPCI sans être pour autant vice-président. Par ailleurs, s'agissant de mieux associer les maires, il est possible de réunir un conseil des maires avant la réunion du conseil communautaire, comme le font beaucoup d'EPCI.

Il n'est pas rare aujourd'hui que des EPCI comptent jusqu'à quarante ou cinquante vice-présidents... Ou bien il ne s'agit que d'un titre, et alors le versement d'une indemnité n'est pas justifié, ou bien il s'agit d'une réelle fonction exécutive, et alors il ne peut pas y avoir autant de vice-présidences !

La Commission adopte l'amendement CL 462 et l'amendement de coordination CL 464 du même auteur.

Puis elle adopte l'article 3 modifié.

Article 3 bis

Parité dans la composition des organes délibérants des EPCI

En séance publique, Mme Bernadette Bourzai a présenté un amendement portant article additionnel ayant pour objet d'affirmer que la composition des organes délibérants des EPCI favorise la parité.

Bien que le rapporteur de la commission des Lois et le Gouvernement aient attiré l'attention sur le fait qu'une telle disposition pourrait plus légitimement trouver sa place dans le projet relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, cette disposition a été adoptée par le Sénat.

Outre la question de la place de cette disposition, il convient également de signaler qu'elle est utilement satisfaite par la disposition introduite à l'article 2 du présent projet de loi qui prévoit une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires dans les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste. En effet, un tel mode d'élection devrait conduire à la désignation de candidats qui seront alternativement de sexe masculin et féminin, et donc à favoriser la progression de la parité.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 465 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend à supprimer cet article car il n'a pas de portée normative.

M. Bernard Derosier. Certes, mais après avoir dénoncé la mise à mal de la parité, nous ne pouvons que nous opposer à la suppression d'un article qui y fait référence.

La Commission adopte l'amendement, rendant sans objet l'amendement CL 131 de M. Bernard Derosier.

En conséquence, l'article 3 bis est supprimé.

Après l'article 3 bis

La Commission examine l'amendement CL 286 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Je n'ai pas pour ambition de faire instaurer le mandat unique – bien qu'en France 86 % des députés cumulent plusieurs mandats, contre seulement 10 à 16 % dans les autres pays. Cet amendement tend à enlever de la liste des mandats dont le cumul est limité à deux celui de conseiller municipal, qui n'est pas le plus prenant, mais en revanche d'y introduire ceux de maire, d'adjoint au maire d'une commune de plus de 3500 habitants et de président d'une structure

intercommunale à fiscalité propre. La présidence d'une intercommunalité est aujourd'hui un mandat à part entière, tant par les pouvoirs conférés que par le temps qu'il est nécessaire d'y consacrer : il faut en tirer les conséquences en matière de cumul des mandats.

M. Philippe Vuilque. Je m'étonne que des collègues de l'UMP proposent cet amendement alors qu'ils s'apprêtent à voter une réforme qui organise le cumul des mandats de conseiller général et de conseiller régional ! Où est la cohérence ? Ou bien on aborde la question du cumul des mandats de manière globale, ou bien on se dispense de ce genre de proposition dérisoire.

M. le rapporteur. Je ne nie pas les problèmes que pose le cumul des mandats, tant pour les élus locaux que pour les parlementaires, mais comme je l'ai indiqué tout à l'heure, ce n'est pas par des amendements à un texte portant sur les structures qu'ils peuvent être réglés.

La Commission rejette cet amendement.

Elle examine l'amendement CL 285 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. La loi du 5 avril 2000 a interdit le cumul de la fonction de président de conseil général ou régional avec celle de maire, notamment pour limiter les risques de conflits d'intérêts. Il paraît logique, étant donné le poids et le rôle croissant des intercommunalités, d'interdire également le cumul des mandats de président d'un EPCI et de président de conseil général ou régional. Vous allez me répondre que tel n'est pas l'objet de ce texte, mais je rappelle à nouveau que M. Marleix nous avait fait des promesses en 2008...

M. Philippe Vuilque. Nous proposerons probablement lors de la réunion au titre de l'article 88 une autre limitation, en ayant à l'esprit une situation que le président Warsmann connaît bien : dans les Ardennes, il est un cas, sans doute unique en France, où le maire de la commune la plus importante de l'intercommunalité est également le directeur général de l'intercommunalité. Sans mettre en cause la probité de l'intéressé, force est de constater qu'il y a là une confusion des genres inadmissible. Nul n'avait songé dans la loi Chevènement à interdire expressément ce cumul tant il paraissait inimaginable.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je suis par principe hostile aux dispositions *ad hominem*.

M. le rapporteur. Avis défavorable pour les raisons déjà exposées.

La Commission rejette cet amendement.

Puis elle examine l'amendement CL 321 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Cet amendement reprend une proposition de la commission Belot, au Sénat, visant à créer un conseil régional des exécutifs

afin de faciliter la coopération entre les différents niveaux de collectivités et de mieux répondre aux besoins de la population.

M. le rapporteur. Il existe déjà une conférence des exécutifs, qu'il appartient au président du conseil régional de faire vivre.

La Commission rejette cet amendement.

Elle est alors saisie de l'amendement CL 322 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. C'est la même proposition au niveau départemental.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette cet amendement.

Puis, elle examine l'amendement CL 316 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Cet amendement vise à étendre à toutes les communes de plus de 3 500 habitants ainsi qu'à tous les EPCI et syndicats mixtes comprenant au moins une commune atteignant ce seuil l'obligation de créer une commission consultative des services publics locaux.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette cet amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL 311 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Nous proposons que le rapport d'activité d'un EPCI, accompagné du compte administratif, soit soumis au vote du conseil municipal de chacune des communes membres de cet EPCI, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le rapport d'activité du conseil communautaire est transmis pour information aux conseils municipaux, mais on ne saurait demander à ceux-ci de trancher des affaires concernant un autre conseil politique.

La Commission rejette cet amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 310 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Cet amendement vise à renforcer le rôle des conseils municipaux dans l'élaboration du budget des EPCI. Beaucoup d'élus municipaux ont aujourd'hui le sentiment que des décisions sont prises dans les EPCI sans qu'ils y aient été suffisamment associés.

M. le rapporteur. Le rapport d'activité et le compte administratif de l'EPCI peuvent donner lieu à débat dans les conseils municipaux, mais il n'appartient pas à ceux-ci de débattre du projet de budget de l'EPCI.

La Commission rejette cet amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL 312 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Nous proposons que si 10% des électeurs du ressort d'un EPCI demandent l'inscription d'une question à l'ordre du jour du conseil communautaire, celui-ci soit tenu de l'inscrire. Ce droit de pétition permettrait de rapprocher les citoyens des EPCI.

M. le rapporteur. Le dispositif actuel, dont je ne sais d'ailleurs pas s'il est très utilisé, prévoit d'ores et déjà qu'un cinquième des électeurs peut demander l'organisation d'une consultation sur une affaire relevant de la compétence de l'EPCI. Cela me paraît suffisant.

La Commission rejette cet amendement.

Puis elle examine l'amendement CL 313 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Toujours dans le même esprit, nous proposons que les délégués communautaires rendent compte chaque année devant les habitants de leur commune de leurs activités au sein du conseil communautaire.

M. le rapporteur. Il est normal que, comme c'est le cas, les délégués communautaires aient obligation de rendre compte de leur travail aux conseils municipaux, mais je ne vois pas ce que signifierait concrètement une même obligation à l'égard des habitants.

Mme Marie-Hélène Amiable. Dans les communes, les élus font souvent des comptes rendus de mandat ; c'est moins fréquent dans les EPCI.

La Commission rejette cet amendement.

Elle examine l'amendement CL 314 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Cet amendement vise à étendre aux communes de moins de 3 500 habitants l'obligation d'information sur les actes réglementaires par voie d'affichage.

M. le rapporteur. Ces formalités risqueraient d'être trop lourdes pour les petites communes. Il paraît suffisant que l'affichage soit obligatoire dans la commune chef-lieu, comme c'est aujourd'hui le cas.

La Commission rejette cet amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 315 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Afin de favoriser la participation citoyenne, l'amendement CL 315 tend à abaisser de 20 % à 10 % des électeurs le seuil à partir duquel il serait possible de saisir un EPCI d'une question relevant de sa compétence.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL 318 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Il s'agit ici d'obliger les organes délibérants des EPCI à créer des comités consultatifs sur toute affaire d'intérêt communal relevant de leur compétence.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL 319 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Face aux pouvoirs accrus du préfet, nous proposons de rendre obligatoire la consultation par le président de l'EPCI des comités consultatifs mis en place sur toute question ou projet concernant les services publics ou les équipements de proximité.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette cet amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL 317 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Il s'agit ici de diversifier la composition des comités consultatifs et de rendre obligatoires la consultation des personnels concernés.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

CHAPITRE III

Le conseil économique, social et environnemental régional

La Commission adopte l'amendement CL 368 du rapporteur supprimant le chapitre III et l'intitulé de ce chapitre..

Article 4

(article L. 4241-1 du code général des collectivités territoriales)

Consultation du conseil économique et social régional

Les conseils économiques et sociaux régionaux sont des assemblées consultatives placées auprès des conseils régionaux et de leurs présidents.

Dans le prolongement de la logique récente de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a conduit à étendre la compétence du Conseil économique et social aux problèmes à caractère environnemental, et à le renommer « Conseil économique, social et environnemental », il est proposé, par le présent article, de donner également une compétence aux conseils économiques et sociaux régionaux en matière environnementale.

La rédaction initiale du présent article prévoyait de permettre au conseil économique et social d'être saisi, à l'initiative du président du conseil régional, de demandes d'avis et d'études sur tout projet intéressant l'environnement de la région.

Tout en confirmant cette nouvelle faculté, la commission des Lois puis le Sénat ont souhaité prévoir également que les conseils économiques et sociaux régionaux seront obligatoirement saisis pour avis des documents relatifs aux orientations générales dans le domaine de l'environnement avant leur examen par le conseil régional ⁽¹⁾. Une telle consultation obligatoire renforce grandement le rôle consultatif que seront conduits à jouer les conseils économiques et sociaux en matière d'environnement.

Par ailleurs, le texte initial du présent article proposait de procéder à une nouvelle dénomination : conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux. Le Sénat a supprimé cette modification de la dénomination, déjà prévue en des termes similaires à l'article 100 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement.

Dans la mesure où l'Assemblée nationale, lors de l'examen du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, a adopté un amendement présenté par le Gouvernement ayant pour objet d'introduire dans l'article 100 dudit projet les dispositions relatives à la consultation des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, la raison d'être du présent article et du

(1) *Figureront à ce titre les directives territoriales d'aménagement, prévues par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, le projet de budget de la région en matière d'environnement...*

présent chapitre disparaît, et votre commission a donc choisi de les supprimer tous deux.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 369 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de supprimer un article dont les dispositions ont été intégrées dans l'article 100 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 4 est **supprimé**, rendant sans objet l'amendement CL 133 de M. Bernard Derosier.*

Après l'article 4

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** successivement les amendements CL 134 et CL 135 de M. Bernard Derosier.*

TITRE II

ADAPTATION DES STRUCTURES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

Article 5 A

(art. L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales)

Modalités de création des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles

Introduit à l'initiative de la commission des Lois du Sénat, cet article vise à modifier les conditions de création des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles.

En l'état actuel du droit, une fois le périmètre du futur EPCI fixé par arrêté préfectoral, la création suppose un accord d'une majorité qualifiée de communes : soit deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale, soit la moitié des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population (II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales).

De surcroît, cette majorité qualifiée doit nécessairement comprendre :

– pour la création d'un syndicat ou d'une communauté de communes, les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée (1° du II de l'article L. 5211-5) ;

– pour la création d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine ou, demain, d'une métropole ⁽¹⁾, « *le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante* » (2° du II de l'article L. 5211-5), formulation curieuse dès lors que la seconde branche de l'alternative englobe la première.

C'est ce dernier point qu'a modifié le Sénat, en exigeant, pour la création d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine ou d'une métropole, l'accord des conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au tiers de la population concernée ⁽²⁾.

En augmentant le nombre de communes bénéficiant d'un « droit de veto », cette modification rend plus difficile la création de ces trois catégories d'EPCI, Elle complique également l'éventuelle transformation de ces EPCI, qui obéit aux mêmes règles que celles requises pour leur création (article L. 5211-41 du code général des collectivités territoriales).

(1) Sur les métropoles, voir les articles 5 et 6 du présent projet de loi.

(2) On doit relever par ailleurs que la modification de l'article L. 5211-5 proposée au présent article est incompatible avec l'article 6 alinéa 9 du présent projet.

Votre commission vous propose d'adopter une règle plus souple et, dans une perspective de simplification, de la rendre également applicable aux communautés de communes : le veto opposable à la création de l'EPCI serait détenu par la seule commune dont la population est la plus importante et qui représente plus du quart de la population totale intéressée. Cette dernière condition permettrait de satisfaire la volonté exprimée au Sénat de supprimer le droit de veto d'une commune qui, quoique la plus importante démographiquement, ne compte pas un nombre d'habitants suffisamment significatif par rapport à la population totale concernée.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 136 de M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Nous proposons de supprimer cet article introduit par le Sénat, qui ne va pas dans le sens de ce que nous souhaitons pour les EPCI.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Cet article a été introduit pour élargir le droit de veto des communes à la création d'un EPCI. Mon amendement CL 370, que nous allons examiner dans un instant, limite ce droit de veto à la seule commune membre de l'EPCI dont la population est la plus nombreuse et qui représente le quart de la population totale, ce qui me paraît raisonnable.

M. Serge Grouard. Je souhaiterais intervenir de manière plus générale sur le titre II – « Adaptation des structures à la diversité des territoires » – et particulièrement sur la question des métropoles.

Une remarque sur la méthode, d'abord. J'avais déposé des amendements introduisant des critères qualitatifs pour la création d'une métropole. Le principal d'entre eux est tombé sous le couperet de l'article 40. Les raisons invoquées me semblent discutables, d'autant qu'au Sénat, des amendements du même type n'ont pas été écartés. Il est fort regrettable que cela aboutisse à évacuer totalement le débat de fond sur la métropole.

Pour travailler depuis deux ans sur le sujet, je suis convaincu de l'intérêt de cette structure ; mais avec les dispositions prévues, notamment en matière de seuil, quasiment aucun territoire urbain ne sera en mesure de créer une métropole. J'en prends le pari, le dispositif sera mort-né – et dans ce cas, il est inutile de le faire figurer dans le texte !

Je crains que cela n'aboutisse à plusieurs déséquilibres. Si d'aventure quelques métropoles parviennent à se créer, le premier déséquilibre sera entre elles, qui bénéficieront du dispositif, et les autres villes. Le deuxième sera entre les territoires : dans le meilleur des cas, il n'y aura que huit ou neuf métropoles dans l'ensemble du pays – et bien moins si on relève le seuil à 600 000 habitants, voire un million comme cela a été proposé ; toute une partie du territoire national n'en comportera aucune, ce qui va pas dans le sens de son aménagement équilibré.

Enfin, troisième déséquilibre : alors que le binôme constitué par les collectivités régionales et départementales va être renforcé – orientation à laquelle je souscris –, il conviendrait également de renforcer la gouvernance du binôme constitué par les communes et les groupements de communes ; ce ne sera pas le cas s’il est pratiquement impossible de créer une métropole – comme de créer une commune nouvelle.

Les amendements qui ont été écartés au titre de l’article 40 avaient été validés par l’Association des maires des grandes villes de France, présidée par M. Michel Destot et dont je suis vice-président. Je regrette vraiment que nous ne puissions même pas en débattre.

M. Michel Piron. Je partage pleinement le point de vue du rapporteur. Il est raisonnable de permettre à la commune la plus importante de faire prévaloir son avis, mais à la condition que sa population représente une part suffisante de la population totale.

La Commission rejette l’amendement CL 136.

Puis elle adopte l’amendement CL 370 du rapporteur. En conséquence, l’amendement CL 46 de M. Jean-Pierre Schosteck et l’amendement CL 156 de Mme Maryse Joissains-Masini sont déclarés sans objet.

La Commission adopte l’article 5 A modifié.

Article 5 B

(art. L. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales)

Modalités de transformation d’un établissement public de coopération intercommunale en communauté d’agglomération, communauté urbaine ou métropole

Cet article, introduit par le Sénat, tend à modifier les conditions de transformation d’un établissement public de coopération intercommunale en communauté d’agglomération, communauté urbaine ou métropole, lorsque cette transformation s’accompagne d’une extension du périmètre de l’EPCI (article L. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales) ⁽¹⁾.

Par cohérence avec l’insertion de l’article 5 A, le présent article prévoit que la majorité qualifiée des conseils municipaux requise pour la transformation ⁽²⁾ doit nécessairement inclure l’accord des communes dont la population est supérieure au tiers de la population concernée (au lieu, en l’état actuel du droit, de l’accord du « conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante »).

(1) Le cas de la transformation simple (article L. 5211-41 du code général des collectivités territoriales) est, quant à lui, couvert par la modification de l’article L. 5211-5, proposée à l’article 5 A du présent projet.

(2) Soit deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale, soit la moitié des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population.

Par cohérence avec les modifications suggérées à l'article 5 A, votre commission propose de limiter le droit de veto opposable à la transformation avec extension de périmètre d'un EPCI à la seule commune dont la population est la plus importante et qui représente plus du quart de la population totale intéressée.

*
* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 137 de M. Bernard Derosier.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CL 371 du rapporteur. En conséquence, l'amendement CL 47 de M. Jean-Pierre Schosteck est déclaré sans objet.*

*La Commission **adopte** l'article 5 B **modifié**.*

CHAPITRE I^{ER}

Métropoles

Article 5

(chapitre VII [nouveau] du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales)

Création, compétences et régime juridique et financier des métropoles

Comme on l'a souligné dans l'exposé général du présent rapport, la conception de la métropole retenue dans le présent projet de loi s'inscrit dans la catégorie, désormais traditionnelle, des établissements publics de coopération intercommunale⁽¹⁾.

Selon la rédaction proposée pour l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales, la métropole est un EPCI « *regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 450 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion* ». Le projet ainsi défini est plus ambitieux que celui assigné aux communautés urbaines, centré sur le développement urbain et l'aménagement de leur territoire (article L. 5215-1 du même code).

(1) Les métropoles feraient l'objet d'un chapitre VII dans le titre I^{er}, consacré aux EPCI, du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales. Elles seraient explicitement qualifiées d'EPCI à l'article L. 5110-1-1 A du même code, dans sa rédaction proposée à l'article 14 alinéa 4 du présent projet de loi.

1.- La création des métropoles

Organisée par un nouvel **article L. 5217-2** du code général des collectivités territoriales, la création de la métropole obéit, moyennant quelques adaptations, aux règles habituellement applicables aux EPCI ⁽¹⁾.

Une métropole peut ainsi naître :

– d’une création *ex nihilo*, selon la procédure de l’article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, sous la réserve de l’absence de pouvoir d’initiative du préfet ;

– d’une transformation simple d’EPCI, selon la procédure de l’article L. 5211-41 du même code ;

– d’une transformation avec extension d’EPCI, selon la procédure de l’article L. 5211-41-1, le périmètre de l’établissement pouvant être élargi aux communes nécessaires au développement de la métropole « *et à son évolution en pôle européen* » ⁽²⁾. Le Sénat a précisé que l’extension pouvait être réalisée contre l’avis des communes membres d’une communauté de communes éligible à la dotation globale de fonctionnement (DGF) « bonifiée » prévue à l’article L. 5214-23-1 ;

– d’une fusion d’EPCI, selon la procédure de l’article L. 5211-41-3, à la suite d’un ajout en ce sens du Sénat. Par parallélisme avec les autres cas de création, votre commission propose, dans cette hypothèse, d’exclure le pouvoir d’initiative du préfet.

Toutefois, à la différence des autres EPCI :

– le projet de création de la métropole est notifié par le préfet pour avis (simple) aux assemblées délibérantes des départements et régions concernés, qui disposent de trois mois pour se prononcer. Cette procédure spécifique est cohérente avec le fait que la métropole exerce certaines compétences relevant habituellement du niveau départemental ou régional ;

– une fois réunie la majorité qualifiée des conseils municipaux prévue au II de l’article L. 5211-5 ⁽³⁾, la création de la métropole peut être décidée par décret (et non, comme pour les autres EPCI, par arrêté préfectoral).

À l’instar des communautés urbaines, les métropoles sont créées sans limitation de durée (**article L. 5217-3**).

(1) Ces règles sont susceptibles d’être modifiées par les articles 5 A, 5 B et 20 du présent projet.

(2) Article 6 alinéa 17 du présent projet de loi.

(3) Soit deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale, soit la moitié des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante. Voir supra le commentaire de l’article 5 A.

Le seuil de population proposé au présent article, non modifié au Sénat, est de 450 000 habitants. Le tableau ci-après montre qu'au 1^{er} janvier 2010, neuf EPCI (huit communautés urbaines et une communauté d'agglomération) remplissaient cette condition.

EPCI LES PLUS PEUPLÉS AU 1^{er} JANVIER 2010

| Département | Nom de l'EPCI | Population totale |
|-------------|---------------------------------|-------------------|
| 69 | CU de Lyon (Grand Lyon) | 1 277 218 |
| 59 | CU de Lille Métropole | 1 123 661 |
| 13 | CU Marseille Provence Métropole | 1 048 719 |
| 33 | CU de Bordeaux | 719 489 |
| 31 | CU du Grand Toulouse | 665 859 |
| 44 | CU Nantes Métropole | 595 902 |
| 6 | CU Nice - Côte d'Azur | 535 543 |
| 76 | CA Rouen-Elbeuf-Austreberthe | 494 382 |
| 67 | CU de Strasbourg | 474 524 |
| 83 | CA Toulon Provence Méditerranée | 429 390 |
| 34 | CA Montpellier Agglomération | 415 000 |
| 38 | CA Grenoble Alpes Métropole | 403 905 |
| 93 | CA Est Ensemble | 397 836 |
| 35 | CA Rennes Métropole | 397 717 |
| 42 | CA de Saint Etienne Métropole | 383 211 |
| 13 | CA du Pays d'Aix-en-Provence | 364 402 |

Source : DGCL ; INSEE.

La détermination du bon niveau de seuil démographique est délicate. Un seuil trop élevé aboutirait à limiter la portée de la présente réforme en réservant le statut de métropole à quelques très grandes agglomérations ; un seuil trop faible banaliserait le statut de métropole en l'étendant à des zones urbaines insuffisamment structurées et intégrées. À titre de comparaison, le seuil de création des communautés urbaines est de 500 000 habitants depuis 1999 (mais proposé à 450 000 habitants à l'article 6 *bis* du présent projet) et celui des pôles métropolitains serait, après les modifications apportées par le Sénat à l'article 7 du présent projet, de 300 000 habitants (l'un des EPCI membres devant compter plus de 150 000 habitants) ⁽¹⁾.

2.- Les compétences des métropoles

a) Les compétences résultant du texte adopté par le Sénat

Les compétences de métropoles, prévues à l'article L. 5217-4 du code général des collectivités territoriales, empruntent tout à la fois aux compétences communales, départementales, régionales et étatiques. Certaines sont exercées de plein droit, en lieu et place des communes (I de l'article précité) ou des départements (II de l'article) ; d'autres sont subordonnées à la conclusion d'une

(1) Quant aux communautés d'agglomération, elles rassemblent plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants (conditions qui tendent à être assouplies par l'article 6 ter du présent projet).

convention avec le département, la région ou l'État (respectivement : III, IV et V de l'article) ⁽¹⁾.

Les principaux changements apportés au présent article par le Sénat concernent les rapports entre la métropole et les communes. Ainsi, le Sénat a :

– maintenu au niveau communal les autorisations en matière d'occupation et d'utilisation des sols (permis de construire, d'aménager ou de démolir au sens de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme) ;

– ajouté, parmi les compétences métropolitaines, la réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre (suivant le modèle des communautés urbaines) ;

– prévu un avis des conseils municipaux sur le projet de plan local d'urbanisme (PLU) élaboré par la métropole, disposition qui n'ajoute rien au droit positif, une telle consultation étant actuellement prévue à l'article L. 123-18 du code de l'urbanisme ⁽²⁾ pour les communes membres d'un EPCI compétent en matière de PLU (cet avis est donné dans un délai de trois mois ; à défaut, il est réputé favorable) ;

– ajouté, sur le modèle de l'intérêt communautaire, la condition d'un « *intérêt métropolitain* » en matière d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs. Cet intérêt métropolitain est apprécié à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole dans les deux ans suivant le transfert de compétence. À défaut, l'exercice en revient de droit à la métropole. Toutefois, il paraît plus opportun à votre rapporteur, afin d'aller plus loin dans l'intégration des compétences communales, de privilégier une décision à la majorité simple du conseil de la métropole ⁽³⁾.

Du point de vue de ses compétences, la métropole s'analyse comme une « super communauté urbaine ». Dotée de la plupart des compétences de la communauté urbaine, la métropole les surpasse cependant sur plusieurs points :

– à l'exception des équipements de proximité précités, l'exercice des compétences de la métropole ne suppose aucune reconnaissance préalable d'un intérêt métropolitain (I de l'article L. 5217-4 du code général des collectivités territoriales) ;

(1) Les compétences facultatives énumérées dans le présent article n'épuisent cependant pas la liste des compétences susceptibles d'être exercées par la métropole. D'une part, les communes membres d'un EPCI peuvent à tout moment lui transférer certaines de leurs compétences, dans les conditions fixées à l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales (dont la modification était proposée à l'article 32 du présent projet, supprimé par le Sénat). D'autre part, un EPCI peut, lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts, demander à exercer par convention, au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités (article L. 5210-4 du même code, introduit par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

(2) La référence explicite à cet article (à l'alinéa 39 du présent article) soulève cependant une difficulté, du fait des modifications du code de l'urbanisme prévues à l'article 10 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement.

(3) En tout état de cause, ces règles relatives à l'intérêt métropolitain devraient être harmonisées avec celles relatives à l'intérêt communautaire qui résulteront de l'article 32 du présent projet.

– la métropole est compétente en matière de « *politique locale de l'habitat* » (I du même article), notion plus large que celle d' « *équilibre social de l'habitat* » prévue pour les communautés urbaines ;

– la métropole détient de plein droit les compétences en matière de plans de déplacements urbains ⁽¹⁾, de transports scolaires, de gestion des routes du domaine public départemental et, dans une certaine mesure (voir ci-après), de développement économique (I et II du même article) ;

– à sa demande, la métropole peut bénéficier du transfert par l'État de grands équipements et d'infrastructures (V du même article) ⁽²⁾ ;

– la métropole est susceptible d'exercer, à titre facultatif, des compétences relatives aux collèges et aux lycées, ainsi que des compétences en matière de développement économique (III et IV du même article).

Le tableau ci-après présente de façon exhaustive les compétences des métropoles proposées au présent article et rappelle, à titre de comparaison, celles des communautés urbaines (les différences sont signalées en italique).

(1) Les communautés urbaines ne détiennent pas cette compétence de plein droit, mais sont susceptibles de l'exercer sur le fondement de l'article 28-2-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

(2) On peut songer par exemple au transfert d'aéroports ou de ports maritimes ou fluviaux.

COMPÉTENCES DES COMMUNAUTÉS URBAINES ET DES MÉTROPOLES

| | <p>COMMUNAUTÉS URBAINES (art. L. 5215-20 CGCT)</p> | <p>MÉTROPOLES (art. 5 du projet de loi ; art. L. 5217-4 CGCT)</p> |
|--|---|--|
| <p>Compétences des communes</p> | <p>I.- DOMAINE OBLIGATOIRE DE COMPÉTENCE (transfert de plein droit)</p> <p>1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :</p> <p>a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;</p> <p>b) Actions de développement économique ;</p> <p>c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;</p> <p>d) Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre I^{er} du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ;</p> | <p>1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel : (article 5 alinéas 14 à 17)</p> <p>a) Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;</p> <p>b) Actions de développement économique ;</p> <p>c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs <u>d'intérêt métropolitain</u> [ajout Sénat] ;</p> |
| | <p>2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire :</p> <p>a) Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme (PLU) et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté (ZAC) <i>d'intérêt communautaire</i> ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières <i>d'intérêt communautaire</i> ;</p> <p>b) Organisation des transports routiers urbains ; création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ;</p> <p>c) Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;</p> | <p>2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain : (al. 18 à 21)</p> <p>a) Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme (PLU) et documents d'urbanisme en tenant lieu ; aménagements et actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol [suppression Sénat] ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté (ZAC) ; constitution de réserves foncières ;</p> <p>b) Organisation des transports routiers urbains ⁽¹⁾ ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ; <i>plans de déplacements urbains</i> ;</p> <p>c) Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;</p> |

(1) Pour les communautés urbaines comme pour les métropoles : au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), sous réserve des dispositions de l'article 46 (relatif à l'Île-de-France) de cette loi.

| | | |
|--|---|---|
| | <p style="text-align: center;">COMMUNAUTÉS URBAINES (art. L. 5215-20 CGCT)</p> | <p style="text-align: center;">MÉTROPOLES (art. 5 du projet de loi ; art. L. 5217-4 CGCT)</p> |
| | <p>3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Programme local de l'habitat ; b) Politique du logement d'<i>intérêt communautaire</i> ; aides financières au logement social d'<i>intérêt communautaire</i> ; actions en faveur du logement social d'<i>intérêt communautaire</i> ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'<i>intérêt communautaire</i> ; c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, <i>lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire</i> ; <p>4° En matière de politique de la ville dans la communauté :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; <p>5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Assainissement et eau ; b) Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ; c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ; d) Services d'incendie et de secours (SDIS), dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du CGCT ; <p>6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ; b) Lutte contre la pollution de l'air ; c) Lutte contre les nuisances sonores ; d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie. | <p>3° En matière de politique locale de l'habitat : (al. 22 à 25)</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Programme local de l'habitat ; b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ; c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre [ajout Sénat] ; <p>4° En matière de politique de la ville : (al. 26 à 28)</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; <p>5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif : (al. 29 à 33)</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Assainissement et eau ; b) Création, extension et translation des cimetières et sites cinéraires, ainsi que création et extension des crématoriums ; c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ; d) Services d'incendie et de secours (SDIS), dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du CGCT ; <p>6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie : (al. 34 à 38)</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ; b) Lutte contre la pollution de l'air ; c) Lutte contre les nuisances sonores ; d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie. |
| <p style="text-align: center;">Compétences des communes</p> | | |

| | <p>COMMUNAUTÉS URBAINES (art. L. 5215-20 CGCT)</p> | <p>MÉTROPOLES (art. 5 du projet de loi ; art. L. 5217-4 CGCT)</p> |
|--|---|--|
| <p>Compétences des départements</p> | | <p>1° Transports scolaires ; (al. 42) 2° Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental, ainsi que de leurs dépendances et accessoires ; (al. 43) 3° Développement économique : zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques. (al. 54)</p> |
| <p>Compétences des régions</p> | | <p>Développement économique : définition des régimes d'aides aux entreprises et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques. (al. 62)</p> |
| <p>Compétences des départements</p> | <p>II.- DOMAINE FACULTATIF DE COMPÉTENCE</p> <p>Tout ou partie des compétences attribuées au département dans le domaine de l'action sociale par les articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - définition, mise en œuvre et coordination de la politique d'action sociale ; - prestations légales d'aide sociale ; - participation à des actions de prévention (insertion sociale, prévention spécialisée, animation socio-éducatives, prévention de la délinquance). | <p>1° Tout ou partie des compétences attribuées au département dans le domaine de l'action sociale par les articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles : (al. 45)</p> <ul style="list-style-type: none"> - définition, mise en œuvre et coordination de la politique d'action sociale ; - prestations légales d'aide sociale ; - participation à des actions de prévention (insertion sociale, prévention spécialisée, animation socio-éducatives, prévention de la délinquance) ; <p>2° La compétence en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des colleges. À ce titre, elle assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge ; (al. 46)</p> <p>3° Tout ou partie des compétences exercées par cette collectivité territoriale en matière de développement économique. (al. 47)</p> |
| <p>Compétences des régions</p> | | <p>1° La compétence en matière de construction, aménagement, entretien et fonctionnement des lycées. À ce titre, elle assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les lycées dont elle a la charge ; (al. 56)</p> <p>2° Tout ou partie des compétences exercées par cette collectivité territoriale en matière de développement économique. (al. 57)</p> |
| <p>Compétences de l'État</p> | | <p>L'État peut transférer, à la demande de la métropole, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures (al. 63)</p> |

Les compétences exercées de plein droit par la métropole donnent lieu au transfert des biens, droits et services nécessaires à leur exercice, dans des conditions prévues aux nouveaux articles L. 5217-6 et L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales (voir *infra*).

Les compétences exercées à titre facultatif (action sociale ; collèges et lycées ; développement économique) donnent lieu à un « appel de compétence » : la métropole saisit le département (III de l'article L. 5217-4) ou la région (IV du même article) d'une demande en ce sens, le transfert de compétences s'opérant alors par voie conventionnelle.

Toutefois, la compétence en matière de développement économique fait l'objet d'un traitement particulier. Elle relève à la fois :

– du domaine facultatif, dans la mesure où le principe est celui du recours à une convention avec la région ou le département pour transférer tout ou partie de leurs compétences économiques (3° du III et 2° du IV de l'article L. 5217-4) ;

– du domaine obligatoire, dans la mesure où la métropole détient de plein droit les compétences économiques des communes et où, à défaut de convention, un bloc minimal de compétences départementales et régionales peut revenir à la métropole (dernier alinéa du III et dernier alinéa du IV du même article). Ce bloc minimal est constitué de la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques, des compétences régionales relatives à la définition des régimes d'aides aux entreprises et des compétences départementales relatives aux zones d'activités.

Le transfert obligatoire de ce bloc minimal n'intervient cependant qu'au terme d'une procédure relativement lourde : si la convention n'est pas signée dans les dix-huit mois suivant la demande émise par la métropole, le préfet doit, dans le mois suivant, proposer un projet de convention au président de la métropole et au président de la région ou au président du conseil général, qui disposent d'un mois pour le signer ; si tel n'est pas le cas, la convention est établie par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales. Ce mécanisme conventionnel, qui dans le texte initial du Gouvernement ne portait que sur le transfert des services nécessaires à l'exercice des compétences économiques, a été élargi par le Sénat, pour les dispositions relatives au département, à « l'étendue » et aux « conditions financières » du transfert de compétences⁽¹⁾. L'alinéa 54 du présent article apparaît ainsi quelque peu contradictoire : le socle minimal de compétences économiques du département fait l'objet d'un transfert « de plein droit » à la métropole, mais un dispositif conventionnel doit en préciser l'« étendue ».

(1) *Le cas des compétences économiques détenues par la région est plus ambigu, le dernier alinéa du IV de l'article L. 5217-4 se contentant d'évoquer un « projet de convention » sans préciser son objet.*

b) Des compétences à conforter et à renforcer

Votre rapporteur considère que les compétences dévolues aux métropoles par le présent article ne sont pas suffisamment à la hauteur des enjeux actuels du développement urbain. Il vous est donc proposé de renforcer et d'élargir ces compétences, afin d'accentuer la différence avec les communautés urbaines et de donner aux métropoles les moyens de contribuer à l'attractivité et à la compétitivité de nos grande agglomérations.

Pour votre rapporteur, le renforcement des compétences des métropoles passe probablement moins par de nouveaux transferts en provenance des communes que par un élargissement des compétences exercées en lieu et place du département ou de la région.

Ainsi, dès lors qu'elles apparaissent « *prioritaires pour la réussite des métropoles françaises dans la compétition urbaine européenne et internationale* »⁽¹⁾, les compétences économiques métropolitaines devraient être plus clairement affirmées. La procédure, à la fois lourde et compliquée, de transfert du bloc minimal de compétences économiques du département et de la région pourrait être supprimée, au profit d'un transfert immédiat et de plein droit de ce bloc. En revanche, la définition du régime d'aides aux entreprises mérite vraisemblablement de rester traitée en priorité à l'échelon régional.

En outre, à titre facultatif, certaines compétences en matière touristique, culturelle, sportive ou sociale (aide sociale à l'enfance ; action sociale à destination des personnes âgées etc.) pourraient faire l'objet de conventions entre la métropole et le département.

Il convient également de renforcer la métropole en tant qu'acteur sur son territoire, en prévoyant son association de plein droit aux différents schémas et documents de planification susceptibles de la concerner : contrats de projet État-région, schémas régionaux des infrastructures des transports, schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, schémas d'aménagement touristique, etc.

En tout état de cause, il importe que les compétences de la métropole permettent réellement de mettre en œuvre le « *projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social* » qui justifie la création de cette nouvelle structure territoriale (article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales tel que proposé à l'alinéa 6 du présent article).

3.- Le régime juridique des métropoles

Le régime juridique applicable aux métropoles, principalement défini à l'article L. 5217-8 du code général des collectivités territoriales, est calqué sur celui des communautés urbaines, qu'il s'agisse des conditions de désignation des

(1) Exposé des motifs du présent projet de loi.

délégués des communes et d'exercice de leur mandat, de la substitution de la métropole à un syndicat de communes, de l'extension du périmètre métropolitain ⁽¹⁾, des fonds de concours destinés à financer des équipements, des délégations en matière de création ou de gestion d'équipements, du transfert des biens, droits et obligations des communes ou encore de la dissolution de l'EPCI ⁽²⁾.

Au-delà de ce régime juridique « de droit commun », le présent article tend à prévoir les dispositions nécessaires à la mise en place de la métropole.

De façon classique, **l'article L. 5217-5** du code général des collectivités territoriales précise les conditions de substitution de la métropole aux éventuels EPCI préexistants : la métropole est substituée de plein droit à l'EPCI à fiscalité propre inclus en totalité dans son périmètre. Lorsque le périmètre métropolitain comprend une partie seulement des communes membres d'EPCI, celles-ci en sont retirées de plein droit et le périmètre communautaire est réduit en conséquence.

Par ailleurs, des dispositions transitoires organisent le transfert des biens, droits et services nécessaires à l'exercice des compétences à l'échelon métropolitain. Dans le texte issu des travaux du Sénat, ces dispositions sont prévues :

– aux **articles L. 5217-6 et L. 5217-7** du code général des collectivités territoriales pour les transferts correspondant aux compétences obligatoirement détenues par la métropole (y compris le socle minimal de compétences relatives au développement économique) ⁽³⁾ ;

– aux alinéas 5 à 10 du III, aux alinéas 4 à 7 du IV et à l'alinéa 2 du V de **l'article L. 5217-4** du même code pour les transferts correspondant aux compétences détenues à titre facultatif par la métropole (compétences exercées par voie de convention passée avec le département, la région ou l'État).

À l'exception des modalités du transfert d'équipements et d'infrastructures de l'État à la métropole, qui ne sont pas véritablement explicitées par le présent article (celui-ci se contentant de renvoyer à un décret et à une convention), les conditions du transfert des biens, droits et services nécessaires à l'exercice des compétences appartenant aux communes, aux départements et aux régions font l'objet de développement détaillés ⁽⁴⁾.

(1) À l'initiative de sa commission des Lois, le Sénat a toutefois précisé qu'à la différence des communautés urbaines, l'extension du périmètre de la métropole doit être décidée par décret (dernier alinéa de l'article L. 5217-8 du code général des collectivités territoriales).

(2) Respectivement : articles L. 5211-6, L. 5211-6-1, L. 5215-16 à L. 5215-18, L. 5215-21, L. 5215-22, L. 5215-26 à L. 5215-29, L. 5215-40 et L. 5215-42 du code général des collectivités territoriales. Voir également les modifications de coordination proposées à l'article 6 du présent projet de loi.

(3) Compétences prévues au I, au II et au dernier alinéa des III et IV de l'article L. 5217-4.

(4) Ceux-ci gagneraient d'ailleurs à être davantage homogènes, certaines dispositions ajoutées par le Sénat n'ayant pas été étendues à toutes les situations précitées.

Dans un premier temps, les biens et droits mobiliers et immobiliers sont, de plein droit, mis à disposition de la métropole (premier alinéa de l'article L. 5217-6). Puis, dans l'année suivant la première réunion du conseil de la métropole, la propriété de ces biens et droits est transférée à la métropole (alinéa 2 à 6 du même article) par accord amiable des parties prenantes ou, à défaut, par décret en Conseil d'État pris après avis d'une commission consultative. Le Sénat a quelque peu alourdi cette procédure en prévoyant que l'ensemble des maires des communes concernées siègent dans cette commission, alors même que tel n'est pas le cas aujourd'hui pour les transferts de biens au profit d'une communauté urbaine (article L. 5215-28 du code général des collectivités territoriales).

Pour l'ensemble des droits et obligations attachés à ces biens et, plus généralement, pour l'exercice de l'ensemble des compétences détenues de plein droit par la métropole, cette dernière est substituée aux autres collectivités territoriales et, le cas échéant, aux EPCI supprimés ou dont le périmètre a été réduit (deux derniers alinéas de l'article L. 5217-6 précité).

S'agissant des agents publics des départements et des régions ⁽¹⁾, le présent article prévoit plusieurs procédures conventionnelles organisant la mise à disposition puis le transfert à la métropole des « *services ou parties de services* » chargés de la mise en œuvre des compétences confiées à la métropole, soit de plein droit (article L. 5217-7), soit à titre facultatif (alinéas 5 à 10 du III et alinéas 4 à 7 du IV de l'article L. 5217-4) ⁽²⁾.

Le Sénat a apporté plusieurs modifications substantielles à ces dispositions régissant les transferts de services :

– la consultation préalable, pour avis, des comités techniques paritaires compétents ⁽³⁾. Il convient cependant d'assurer la coordination de ces dispositions avec l'article 13 du projet de loi relatif à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, qui tend à réformer ces comités et à supprimer leur caractère paritaire ;

– la garantie pour les agents publics transférés de conserver, s'ils y ont intérêt, leur régime indemnitaire et les avantages collectivement acquis antérieurement à la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale ⁽⁴⁾. Il s'agit d'une disposition classique, que l'on trouve par exemple à l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales relatif aux

(1) *Les transferts de services entre les communes et la métropole sont, quant à eux, régis par les habituelles dispositions de l'article L. 5211-4-1 (dont la modification est proposée à l'article 33 du présent projet).*

(2) *Des dispositions spécifiques sont prévues pour les fonctionnaires de l'État détachés auprès du département ou de la région en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : ces agents sont réintégrés pour ordre dans leur corps d'origine avant d'être placés en position de détachement sans limitation de durée auprès de la métropole (alinéas 53, 61 et 83 du présent article).*

(3) *Alinéas 48, 58, 75 et 76 du présent article.*

(4) *Inserée dans le IV de l'article L. 5217-7 (relatif à la mise à disposition des agents), cette disposition trouverait mieux sa place dans le V du même article (relatif au transfert des agents). Elle gagnerait également à être étendue aux transferts correspondant à des compétences facultatives.*

fusions d'EPCI et à l'article 8 du présent projet relatif aux créations de communes nouvelles ;

– le maintien, pour les agents non titulaires, du bénéfice des stipulations de leur contrat et la prise en compte, au niveau du conseil de la métropole, des années de service accompli antérieurement. Cette disposition, prévue pour les transferts de services correspondant à des compétences facultatives de la métropole, devrait logiquement être étendue aux transferts liés aux compétences obligatoires ;

– la possibilité pour le département ou la région de conserver une partie des services concernés par un transfert de compétences et d'opter pour leur simple mise à disposition de la métropole⁽¹⁾. Cette faculté, prévue « *dans le cadre d'une bonne organisation des services* », s'inspire des dispositions de l'article 33 du présent projet relatif aux relations entre un EPCI et les communes membres⁽²⁾. Elle n'en constitue pas moins un affaiblissement de l'échelon métropolitain, *a fortiori* lorsque le transfert de compétence intervient de plein droit : imagine-t-on un conseil général conserver son service dédié à la voirie alors que la gestion des routes départementales relève de la métropole ? ;

– l'encadrement des créations d'emplois publics : aucun emploi territorial ne peut être créé dans les trois ans suivant le transfert « *en remplacement des agents transférés* » et tout nouvel emploi doit être justifié « *exclusivement par l'augmentation des besoins des services existants ou par la création de nouveaux services* » (alinéas 8 et 9 du II de l'article L. 5217-4).

4.- Le régime financier des métropoles

a) Le régime financier résultant du texte adopté par le Sénat

Le régime financier des métropoles⁽³⁾ a été substantiellement modifié par le Sénat. Dans la version initiale du présent projet, la spécificité financière des métropoles était double : l'intégralité du produit de la fiscalité directe communale⁽⁴⁾ était transférée de plein droit au niveau métropolitain ; la DGF des communes membres était versée à la métropole sous forme d'une « *dotacion communale* ». En sens inverse, la métropole versait à chaque commune membre une « *dotacion de reversement* », indexée sur la DGF, destinée à assurer la neutralité financière des transferts de charges et de ressources entre les deux échelons.

(1) Alinéas 49, 59 et 77 du présent article.

(2) Sur la compatibilité de ces dispositions avec le droit communautaire régissant les marchés publics, voir *infra* le commentaire de l'article 33.

(3) Articles L. 5217-9 et suivants du code général des collectivités territoriales (alinéas 90 et suivants du présent article).

(4) Taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties et taxe professionnelle (le projet de loi ayant été conçu avant que cette dernière ne soit supprimée par la loi de finances initiale pour 2010). Selon l'étude d'impact jointe au présent projet, les modalités précises de cette intégration fiscale des métropoles devaient faire l'objet d'une loi ultérieure.

À l'initiative de sa commission des Lois et contre l'avis de sa commission des Finances, le Sénat a supprimé ces dispositions et, en conséquence, a aligné le régime financier des métropoles sur celui des communautés urbaines ⁽¹⁾.

Aux termes du présent article, il en résulte que les métropoles seraient soumises :

– aux principes généraux applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (renvoi de **l'article L. 5217-9** du code général des collectivités territoriales aux articles L. 1611-1 à L. 1611-5) ;

– aux dispositions relatives aux finances communales prévues aux articles L. 2311-1 à L. 2343-2 du même code, en application de **l'article L. 5217-10** ;

– aux dispositions relatives aux dépenses, obligatoires et imprévues, des communes, des départements ou, selon la compétence considérée, des régions (renvoi de **l'article L. 5217-11** aux articles L. 2321-1 à L. 2322-2, L. 3321-1 à L. 3322-1 et L. 4321-1 à L. 4322-1) ;

– aux dispositions relatives aux recettes des communautés urbaines (renvoi de **l'article L. 5217-13** aux articles L. 5215-32 à L. 5215-35).

En particulier, les métropoles bénéficieraient du nouveau régime fiscal applicable, à compter du 1^{er} janvier 2011, à certaines catégories d'EPCI énumérées au I de l'article 1379-0 *bis* du code général des impôts. Ce régime, mis en place consécutivement à la suppression de la taxe professionnelle, est défini à l'article 1609 *nonies* C du même code, dans sa rédaction issue de l'article 77 de la loi de finances initiale pour 2010. Il aboutit à transformer l'ancienne catégorie des EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) en EPCI à fiscalité mixte ⁽²⁾ :

– l'EPCI perçoit, *en lieu et place* des communes membres, le produit des nouvelles impositions que constituent la cotisation foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, ainsi que le produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) ;

– l'EPCI perçoit, *en plus* de la fiscalité communale, le produit de la taxe d'habitation dont bénéficiait auparavant le département.

(1) Suppression de l'article L. 5217-12, du 3^o de l'article L. 5217-14 et de l'article L. 5217-21 figurant initialement dans le présent article.

(2) Ce régime est applicable aux communautés urbaines (à l'exception de celles créées avant la loi du 12 juillet 1999 et ayant rejeté avant la fin 2001 le régime de la taxe professionnelle unique), aux communautés d'agglomération, à certaines communautés de communes et aux communautés et syndicats d'agglomération nouvelle. Son applicabilité aux métropoles découlerait du renvoi par l'article L. 5217-13 du code général des collectivités territoriales à l'article L. 5215-32 du même code.

Comme auparavant, ces EPCI à fiscalité mixte pourront en outre lever une fiscalité additionnelle sur la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Par conséquent, d'un point de vue fiscal, les métropoles ne se distingueraient ni des communautés urbaines, ni des communautés d'agglomération.

En matière de concours financiers de l'État, le régime proposé pour la DGF des métropoles (**article L. 5217-14** du code général des collectivités territoriales) ne diffère que partiellement de celui des communautés urbaines.

Comme ces dernières, la métropole bénéficierait en effet :

– d'une « *dotation forfaitaire* » (1° du I de l'article L. 5217-14 précité). Il s'agit d'une dotation assimilable aux habituelles dotations d'intercommunalité⁽¹⁾, calculée la première année comme le produit de la population de la métropole par la dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés urbaines (60 euros en 2010). Si la création de la métropole résulte de la transformation d'un EPCI (sur le fondement des articles L. 5211-41 et L. 5211-41-1), elle bénéficie d'une garantie : sa dotation ne peut être inférieure à la somme des montants des dotations d'intercommunalité perçus l'année précédente par les EPCI à fiscalité propre préexistants à la métropole et indexés selon un taux fixé par le comité des finances locales (CFL)⁽²⁾. À partir de la deuxième année, la dotation forfaitaire des métropoles évolue selon un taux fixé chaque année par le CFL, dans la limite du taux d'évolution de la dotation forfaitaire de la DGF des communes⁽³⁾. À la suite d'un amendement de la commission des Finances, votre commission propose toutefois d'y substituer une référence à la dotation de base des communes, qui constituerait un plafond d'indexation plus favorable à l'évolution de la dotation forfaitaire des métropoles ;

– d'une « *dotation de compensation* » (2° du I du même article), égale à la somme des dotations de compensation perçues l'année précédente par les communes membres et par les EPCI à fiscalité propre auxquels la métropole se substitue⁽⁴⁾. Dans les deux cas, ces dotations sont revalorisées chaque année par application d'un taux fixé, dans certaines limites⁽⁵⁾, par le CFL. Le Sénat a précisé

(1) Votre commission propose d'ailleurs, par souci de clarification, de renommer cette « dotation forfaitaire » des métropoles en « dotation d'intercommunalité ».

(2) Dans la limite du taux d'évolution de la dotation forfaitaire de la DGF des communes. Votre commission propose d'étendre cette garantie au cas de création d'une métropole par fusion d'EPCI (au sens de l'article L. 5211-41-3).

(3) Le mécanisme est donc identique à celui des communautés urbaines actuellement prévu au I de l'article L. 5211-30. Depuis l'article 167 de la loi de finances initiale pour 2009, les communautés urbaines bénéficient d'une dotation de base de 60 euros par habitant (majorée pour celles créées avant 2008). Voir cependant infra le commentaire de l'article 5 bis AA du présent projet.

(4) Ces dotations correspondent à l'ancienne compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle subies entre 1998 et 2001.

(5) Fixées à 50 % du taux de croissance de l'ensemble de la DGF au 3° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales relatif à la part « compensation » de la dotation forfaitaire des communes.

que cette compensation devait être diminuée (ou, en cas de retrait de communes ou d'EPCI, majorée) du montant de la taxe sur les surfaces commerciales perçue sur le territoire métropolitain, dès lors que cette taxe est, à compter de 2011, transférée aux communes et aux EPCI à fiscalité mixte soumis à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts ⁽¹⁾.

En revanche, de façon cette fois spécifique à la métropole, le II de l'article L. 5217-4 ouvre la possibilité de mutualiser la DGF des communes au niveau métropolitain, sous forme d'une « *dotation communale* » égale à la somme des dotations dues aux communes membres ⁽²⁾. Dans le texte issu des travaux du Sénat, une telle décision ne peut être prise qu'après délibérations concordantes du conseil de la métropole et des conseils municipaux, à l'unanimité de ces derniers. Votre rapporteur a déjà souligné que, plus volontaire, la version initiale du projet de loi prévoyait un transfert de plein droit de la DGF des communes à la métropole.

En outre, le Sénat a supprimé, même en cas d'institution de la dotation communale précitée, le dispositif de dotation de reversement aux communes prévu dans le texte du Gouvernement, qui devait permettre à ces dernières de récupérer des ressources dans l'hypothèse où les recettes transférées à la métropole seraient supérieures aux charges correspondant aux compétences métropolitaines ⁽³⁾. En introduisant un **I bis** au présent article, le Sénat a préféré chercher à assurer cette neutralité financière par l'intermédiaire d'une majoration de l'attribution de compensation prévue au V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, alors même :

– qu'il s'agit normalement d'un mécanisme destiné à compenser les pertes de ressources fiscales des communes membres d'un EPCI à taxe professionnelle unique ⁽⁴⁾ ;

– qu'à la différence d'une dotation de reversement, le montant de l'attribution de compensation ne peut pas être indexé. Le dispositif choisi par le

(1) En application du 1.2.4 de l'article 77 de la loi de finances initiale pour 2010. La même règle, qui vise à assurer à l'État la neutralité financière du transfert de la TaSCom, est déjà prévue pour les dotations de compensation des communes et des EPCI à fiscalité mixte aux articles L. 2334-7 et L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) À l'initiative du Sénat, cette possibilité de mutualiser la DGF des communes au niveau intercommunal (mécanisme dit de « DGF territoriale ») pourrait cependant être ouverte à l'ensemble des EPCI, en application du I de l'article 34 quater du présent projet (article L. 5211-28-2 du code général des collectivités territoriales).

(3) Alors pourtant que le principe d'une telle dotation est prévu au I de l'article 34 quater précité (voir la note précédente).

(4) La mise en œuvre de la TPU implique que les communes membres d'un EPCI renoncent à percevoir cette taxe. L'EPCI est alors tenu de verser à chaque commune une attribution de compensation, calculée en fonction du produit de taxe professionnelle perçu par celle-ci l'année précédant la première année de mise en place de la TPU, diminué du montant correspondant aux charges transférées par la commune à l'EPCI. Ces charges sont évaluées par une commission prévue au IV de l'article 1609 *nonies* C précité. À compter de 2011, le même mécanisme s'appliquera avec les nouveaux impôts affectés aux EPCI en conséquence de la suppression de la taxe professionnelle (voir supra).

Sénat est donc, sur ce point, moins protecteur des ressources des communes que la version initiale du Gouvernement.

Enfin, le présent article tend à organiser les rapports financiers entre la métropole et les différents niveaux de collectivités territoriales concernées.

Il s'agit d'assurer la neutralité financière des différents transferts de charges et de ressources, en organisant la compensation des compétences transférées au niveau de la métropole ⁽¹⁾. Initialement, ces dispositions visaient la région, le département et les communes membres. Le Sénat a cependant supprimé toutes les références aux communes, la compensation des transferts de charges devant s'effectuer pour ces dernières par le biais de l'habituel mécanisme d'attribution de compensation précité (le cas échéant élargi à la prise en compte de la DGF des communes mutualisée au niveau métropolitain, tel que prévu au I *bis* du présent article).

Le dispositif prévu aux articles L. 5217-15 à L. 5217-20 du code général des collectivités territoriales ne s'appliquerait donc qu'aux relations financières entre la métropole, d'une part, et le département et la région, d'autre part. Spécifique aux métropoles (seuls EPCI dotés de compétences appartenant au département ou à la région), le mécanisme proposé s'inspire néanmoins de celui en vigueur en matière de transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales (article 72-2 de la Constitution et articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales).

L'article L. 5217-15 du même code pose le principe de neutralité financière des transferts de compétences : *« tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre la région, le département et la métropole (...) est accompagné du transfert concomitant à la métropole des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par la région et le département au titre des compétences transférées. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées »*.

L'article L. 5217-16 prévoit la création d'une « *commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées* », présidée par le président de la chambre régionale des comptes. Le Sénat a distingué deux formations spécifiques, composées de façon paritaire, l'une pour les transferts de compétences départementales, l'autre pour les transferts de compétences régionales (quatre représentants du conseil de la métropole et quatre représentants, respectivement, du conseil général ou du conseil régional).

L'article L. 5217-17 fixe les modalités de fonctionnement de la commission. En particulier, il donne voix prépondérante à son président en cas de partage égal des voix.

(1) Y compris les charges correspondant aux transferts de services (VII de l'article L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales).

L'article L. 5217-18 prévoit que la commission peut faire appel à des experts et qu'elle rend ses conclusions l'année qui suit celle de la création de la métropole. C'est un arrêté du préfet de département qui constate *in fine*, pour chaque compétence transférée et pour chaque collectivité, le montant des charges à compenser.

L'article L. 5217-19 fixe les modalités d'évaluation de ces charges. À défaut d'accord à la majorité des deux tiers des membres de la commission ⁽¹⁾, la période de référence est de dix ans pour les dépenses d'investissement (à l'exception de la voirie, pour laquelle la période est de cinq ans) et de cinq ans pour les dépenses de fonctionnement. Les dépenses sont évaluées à leur coût historique, actualisé en fonction de l'indice des prix ⁽²⁾.

L'article L. 5217-20 prévoit que les charges transférées donnent lieu à un versement par la région et par le département d'une « *dotation de compensation* » à la métropole. Cette dotation, qui constitue une dépense obligatoire, est indexée sur la DGF, afin de couvrir le dynamisme des charges transférées au niveau métropolitain.

b) Une intégration fiscale et financière à approfondir

En matière fiscale et financière, le texte initial du Gouvernement était très – trop – volontariste : il transférait de plein droit à la métropole la totalité de la fiscalité directe locale communale, ainsi que la DGF des communes. À l'inverse, le texte issu des travaux du Sénat est dénué de toute ambition : le régime fiscal et financier de la métropole n'est guère différent de celui d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération.

Entre ces deux positions, votre commission suggère de suivre une voie intermédiaire, permettant d'asseoir une véritable spécificité fiscale et financière des métropoles.

En premier lieu, il vous est proposé de prévoir l'unification fiscale, au niveau de la métropole, de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) perçue par les communes. L'harmonisation fiscale se ferait progressivement, selon un mécanisme de convergence des taux ⁽³⁾ inspiré de celui de la taxe professionnelle unique. Une fois cette convergence achevée, la métropole se substituerait aux communes pour la perception de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

En deuxième lieu, votre commission propose de faciliter le transfert de la DGF des communes au niveau de la métropole, en substituant à la décision à l'unanimité des conseils municipaux une décision à la majorité qualifiée. La définition de cette majorité serait alignée sur les règles applicables à la création de

(1) Soit six voix sur neuf. La version initiale du projet de loi prévoyait une décision à l'unanimité.

(2) Indice des prix de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques pour les dépenses d'investissement ; indice des prix à la consommation hors tabac pour les dépenses de fonctionnement.

(3) Prévus à l'article 5 bis A du texte adopté par votre commission.

la métropole ⁽¹⁾, c'est-à-dire une décision d'au moins deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale ou de la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population (cette majorité devant nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci représente plus du quart de la population totale). Cette « *dotation communale* » perçue par la métropole évoluerait chaque année comme l'ensemble de la DGF.

En troisième lieu, afin de protéger la situation financière des communes, votre commission propose d'instituer une dotation de reversement de la métropole aux communes membres, destinée à organiser les relations financières entre les deux échelons. À la différence du texte initial du projet de loi, cette dotation de reversement poursuivrait un double objectif, consistant à :

– tirer les conséquences du transfert à la métropole par les communes membres de la taxe foncière sur les propriétés bâties et, si une majorité qualifiée de conseils municipaux en est d'accord, de leur DGF. Une première part de la dotation de reversement permettrait ainsi aux communes de conserver une ressource égale à la différence entre les recettes et les charges transférées à la métropole. Par voie de conséquence, il est nécessaire de rétablir la représentation des communes membres au sein de la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, prévue au nouvel article L. 5217-16 du code général des collectivités territoriales créé par le présent article ;

– organiser une solidarité métropolitaine au profit des communes les moins favorisées en termes, notamment, de revenu par habitant et de potentiel fiscal ou financier par habitant. Cet aspect, qui justifierait l'existence d'une seconde part dans la dotation de reversement, n'était pas traité par le texte initial du projet de loi, mais il paraît essentiel à votre rapporteur de prévoir de plein droit un mécanisme péréquateur au sein de la métropole (similaire à la dotation de solidarité communautaire obligatoirement mise en place dans les communautés urbaines en application du VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts).

À la différence des attributions de compensation, qui ne sont pas indexées ⁽²⁾, cette dotation de reversement serait une ressource dynamique : elle évoluerait chaque année selon un taux fixé par le conseil de la métropole à la majorité des deux tiers.

*
* *
*

La Commission en vient à l'amendement CL 323 de M. Patrick Braouezec.

(1) Telles que résultant de l'article 5 A du présent projet de loi.

(2) Conformément au V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

Mme Marie-Hélène Amiable. Nous contestons votre conception des métropoles, qui seraient uniquement des concentrations économiques et financières. Notre inquiétude porte sur l'avenir des autres territoires, qui risquent de devenir de véritables déserts. Les problèmes constatés en matière d'habitat, d'accès au logement, de distance entre le lieu de travail et le domicile, et plus généralement de vie urbaine se trouveront considérablement aggravés par le jeu de cette concentration des pouvoirs et des moyens au sein des métropoles.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je l'ai déjà dit publiquement, si les compétences des métropoles n'avaient pas été significativement revues à la hausse, j'aurais voté l'amendement de suppression. L'amendement déposé par le Gouvernement donne du sens à la création de cette nouvelle structure.

La Commission rejette cet amendement.

La Commission examine en discussion commune les amendements CL 33 de la commission du développement durable et CL 645 de la commission des finances.

M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. Si les mots ont un sens, celui de « métropole » ne s'applique pas à des villes de 450 000 habitants. Comme le faisait apparaître le rapport de M. Balladur, il doit désigner des villes de niveau européen, comparables à Munich, Hambourg ou Milan. La commission du développement durable a considéré, à une large majorité, qu'il convenait de le réserver à des villes dépassant le million d'habitants. Cette question sémantique recouvre un problème de compétences et de moyens.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis de la commission des finances. Pour reprendre les propos de Serge Grouard, voulons-nous créer un statut mort-né ?

Le comité Balladur s'était interrogé sur la capacité de la France à faire émerger des métropoles, à l'instar des pays européens voisins. Le Gouvernement a retenu dans son projet un seuil de 450 000 habitants. Le Sénat, par amendement, a ensuite abaissé le seuil de 500 000 à 450 000 habitants pour l'acquisition du statut de communauté urbaine. Le nombre d'habitants requis est donc le même dans les deux cas.

Sommes-nous déterminés à en finir avec le désert français et à faire émerger des pôles métropolitains, susceptibles de rayonner, de jouer un rôle majeur dans la structuration du territoire ? La commission des finances propose un seuil de 600 000 habitants, qui permettrait de transformer six communautés urbaines en métropoles : Lille, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux et, dès l'année prochaine, Nantes.

Il ne faut pas non plus négliger l'aspect financier. Ramener de 500 000 à 450 000 habitants le seuil de constitution d'une communauté urbaine – pouvant de facto devenir métropole –, c'est signer chaque année un chèque d'un peu plus de 7,1 millions d'euros. La dotation aux communautés urbaines s'élève en effet à 60 euros par habitant alors que la dotation aux agglomérations n'est que légèrement supérieure à 45 euros par habitant. L'enveloppe étant normée, les dotations aux autres collectivités vont diminuer. J'appelle particulièrement votre attention sur ce point, sur lequel nous reviendrons à travers deux amendements.

Avec le dispositif actuellement proposé, des villes moyennes deviendraient métropoles alors que des villes qui ont vocation à le devenir ne le deviendraient pas, le faible degré d'intégration des compétences suscitant de leur part peu d'engouement pour ce nouveau statut. Ne prenons pas le sujet à l'envers, raisonnons en termes d'aménagement du territoire.

M. le rapporteur. Je récuse le mélange entre deux sujets, les métropoles et les communautés urbaines. Avec les métropoles, nous proposons essentiellement une structure dotée de nouvelles compétences, sans effet direct sur les dotations d'État. L'amendement adopté au Sénat à l'article 6 *bis* à propos des communautés urbaines intéresse uniquement Rouen.

Ayant participé aux travaux du comité Balladur, je sais ce qui s'y est dit. L'objectif est de donner à des agglomérations ayant une capacité économique et un rayonnement scientifique et universitaire la possibilité d'être des locomotives, comme c'est le cas dans les autres pays européens. En France, il n'existe aujourd'hui qu'une seule vraie grande métropole : l'agglomération parisienne. Pour en faire naître d'autres, il faut avoir une stratégie à moyen et long terme qui soit constructive.

Je suis donc fermement opposé à l'amendement portant le seuil à 1 million d'habitants. Une fois de plus, seul l'Est de la France bénéficierait de locomotives supplémentaires, tandis que l'ensemble de l'Ouest français resterait dépourvu. À un moment où diverses décisions très importantes viennent d'être prises pour l'aménagement du grand Ouest, le priver de cette possibilité serait une erreur stratégique colossale.

Quant au seuil de 600 000 habitants, on pourrait en discuter mais ce qui compte le plus, c'est l'activité économique, le potentiel universitaire, la capacité de rayonnement. Le seuil de 450 000 habitants me semble assez satisfaisant car les grandes agglomérations éligibles seraient Lyon, Lille et Marseille, qui ne font pas débat, ainsi que Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Rouen et Strasbourg, au potentiel économique incontestable. En adoptant un seuil plus élevé, nous adresserions un message d'exclusion à Nice, Rouen et Strasbourg.

Pour des raisons de recevabilité financière, les parlementaires ne peuvent pas proposer, à supposer qu'il puisse avoir un intérêt, un abaissement du seuil ;

mais celui qui figure dans le texte me semble raisonnable et correspond à l'idée du comité Balladur, qui imaginait une dizaine de métropoles.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Sur les six premières villes que vous avez citées, nous sommes d'accord. Mais savez-vous que la communauté urbaine de Nice reverse à ses communes adhérentes 98 % du transfert financier lié à la taxe professionnelle unique (TPU) ? Dans l'ensemble des communautés d'agglomération et communautés urbaines, la situation est analogue, faute d'intégration des compétences...

J'insiste par ailleurs sur l'effet d'aubaine que va provoquer l'abaissement à 450 000 habitants, par l'amendement adopté au Sénat, du seuil à partir duquel une agglomération peut se transformer en communauté urbaine – et voir ainsi sa dotation passer de 45 à 60 euros par habitant, au détriment des autres agglomérations et des petites intercommunalités. Je ne crois pas que cela concoure à l'aménagement du territoire.

Fixer le seuil de constitution d'une métropole à 600 000 habitants me paraît donc une solution équilibrée.

M. Bernard Derosier. Vous parlez de la TPU, cher collègue, mais elle n'existe plus puisqu'il n'y a plus de TP... Faute d'éléments sur le nouvel impôt économique, il me paraît prématuré de se déterminer sur ce critère.

Le plus important me paraît être que les métropoles, qu'on le veuille ou non, constituent une nouvelle catégorie d'établissements publics, en plus des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, ce qui ne contribuera pas à la simplification voulue par le Président de la République.

Cela aura évidemment des conséquences sur les dotations d'État puisque les transferts de compétences aux métropoles seront forcément accompagnés de transferts de moyens, ne serait-ce que pour donner un caractère incitatif au dispositif.

Si le Parlement était courageux, il dirait combien il veut de régions en France – vingt-deux ou dix – et ferait en sorte qu'il y ait une métropole par région, dont elle serait le moteur.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous attendons le dépôt de l'amendement Derosier tendant à définir les dix nouvelles régions françaises !

M. Bernard Derosier. Elles ont déjà été dessinées par la DATAR !

M. le président Jean-Luc Warsmann. La DATAR n'a pas le pouvoir de faire la loi !

M. Alain Cacheux. Au regard de l'architecture urbaine des principaux pays voisins, l'un des enjeux majeurs est effectivement de faire émerger une

dizaine de métropoles. Si le seuil de 450 000 habitants est retenu, la couverture du territoire français sera relativement équilibrée. Personne ne comprendrait que Strasbourg, compte tenu de son rôle européen, ou encore Rouen, compte tenu de l'importance de la Haute-Normandie et de la Basse-Normandie, n'aient pas la possibilité de se constituer en métropoles. Le seuil de 450 000 habitants me paraît par conséquent raisonnable.

Par ailleurs, le taux de reversement de la communauté urbaine de Lille aux communes membres est bien loin de celui qui a été cité par M. Vigier. Il convient sans doute de distinguer les communautés urbaines les plus récentes, dont celle de Nice, et les plus anciennes, dans lesquelles le taux de reversement est beaucoup plus faible.

M. Serge Grouard. L'alinéa 102 de l'article 5 institue une « dotation forfaitaire calculée, la première année, sur la base de la dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés urbaines ». Le problème du couplage entre communauté urbaine et métropole, soulevé par Philippe Vigier, est donc réel.

Chacun ici prône une répartition équilibrée des métropoles sur le territoire. Certains considèrent qu'il en faut six, d'autres en souhaitent un peu plus. Le rapporteur a affirmé que l'absence de métropoles dans l'Ouest serait inconcevable, et je souscris pleinement à cette appréciation. Mais alors, je vous invite à ne pas oublier le très grand Centre, qui ne sera absolument pas couvert ! Ni Dijon, ni Orléans, ni Tours, ni Angers, ni Limoges, ni Poitiers, ni Clermont-Ferrand ne seront en situation de constituer une métropole.

Je ne comprends pas pourquoi il faudrait se contenter d'instituer un seuil quantitatif. Le même débat avait eu lieu au sujet des pôles de compétitivité. La logique française, si remarquablement cartésienne, aurait pu conduire à créer seulement une dizaine de pôles à vocation mondiale. Mais nos capacités de recherche, technologiques et industrielles témoignent aussi que « *small is beautiful* » ! Il faut absolument sortir du schéma selon lequel la performance passe par la très grande taille : c'est une aberration totale !

Le rapport Balladur, si je ne me trompe, préconisait la création obligée de quelques très grandes métropoles, assortie de la faculté pour d'autres villes d'en créer une, pourvu qu'elles respectent quelques critères qualitatifs, comme je l'ai moi-même proposé. Le Président de la République, dans son discours de Saint-Dizier, proposait lui aussi d'intégrer des critères quantitatifs. De cette façon, il aurait été possible de constituer à peu près une métropole par région, soit une vingtaine au total – ce qui aboutirait bien à une couverture équilibrée du territoire.

Le fait que le seuil envisagé varie de 400 000 à un million d'habitants montre bien que l'approche quantitative n'a aucun sens !

M. Michel Piron. Je me demande si notre débat a fait progresser ce qui ressemble à une querelle sur le sexe des anges. Je n'ai toujours pas compris de

quoi nous parlons. S'agit-il d'une question institutionnelle, c'est-à-dire d'un problème de compétences, de statut, de simplification, ou s'agit-il d'une problématique économique ?

En 2006, dans un certain rapport, j'ai rêvé de métropoles constituant une vraie simplification. Je pense à l'exemple d'Hambourg, ville région, ou encore aux solutions territoriales très diverses existant en Italie, en Espagne, ou encore en Grande-Bretagne. En France, nous en restons à la recherche d'une formule standardisée, qui nous condamne à ne pas répondre au besoin de simplification.

Au moins deux communautés urbaines, celles de Lyon et de Toulouse, concentrent plus de 60 % de la population départementale – pour Lyon, le taux atteint même 74 %. Dans ces cas, une métropole département, assurant la synthèse des compétences et des services, constituerait une vraie simplification institutionnelle.

Si la question est purement économique, la difficulté à déterminer le seuil pertinent de population est quasiment insurmontable. Il est en effet nécessaire de renforcer certaines communautés urbaines, je partage à cet égard l'avis du rapporteur ; mais faut-il fixer le curseur à 450 000 ou 600 000 habitants, cela me paraît difficile à dire.

Pour reprendre le mot employé tout à l'heure par notre président, je regrette que ces dispositions ne s'accompagnent pas d'un surcroît de sens.

*La Commission **rejette** successivement les amendements CL 33 et CL 645.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 138 de M. Bernard Derosier.*

*Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** les amendements identiques CL 3 de M. Jean-Pierre Schosteck, CL 168 de M. Bernard Derosier et CL 646 de la commission des finances.*

*Elle **adopte** également l'amendement rédactionnel CL 372 du rapporteur.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 139 de M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Cet amendement tend à prolonger d'un mois le délai dont dispose l'assemblée délibérante de la région ou du département pour donner son avis.

M. le rapporteur. Il faut que les procédures puissent aller jusqu'à leur terme sans délais supplémentaires. J'émettrai un avis défavorable à tous les amendements entraînant un allongement.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette également l'amendement CL 140 de M. Bernard Derosier.

Elle examine ensuite l'amendement CL 324 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Nous proposons que les communes puissent transférer librement les compétences qu'elles souhaitent à la métropole. Sinon, autant annoncer tout de suite leur suppression !

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 642 du Gouvernement, faisant l'objet du sous-amendement CL 644 du rapporteur.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. L'amendement que je vous présente au nom du Gouvernement est le fruit de nombreux échanges avec le rapporteur. Il a pour objet essentiel d'élargir le champ de compétences de la métropole.

Je vous propose en premier lieu de renforcer les compétences économiques de la métropole, afin de lui donner les moyens de construire un véritable projet d'aménagement et de développement économique. Pour ce faire, la nouvelle rédaction inverse la logique initiale en transférant de plein droit, dès la création de la métropole, un socle minimal de compétences lié aux zones d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques.

L'amendement supprime en revanche le transfert de la compétence de définition des régimes d'aides aux entreprises, dont la conservation au niveau régional est garante d'une politique d'aide cohérente sur l'ensemble de la région.

Enfin, il élargit le champ des compétences facultatives des métropoles exercées en lieu et place du département, en y ajoutant, d'une part, l'action sociale en faveur des personnes âgées et l'aide sociale à l'enfance, ainsi que, d'autre part, les actions en matière de tourisme, de culture et de sport.

M. le rapporteur. Mon sous-amendement tend à associer la métropole à l'élaboration des différents schémas et documents de planification susceptibles de concerner son territoire.

L'amendement du Gouvernement vise à faire en sorte que, dès lors que l'on a fait le choix de la métropole, certaines compétences soient exercées par celle-ci de plein droit, en dehors de toute convention. La métropole ne doit pas être une simple communauté urbaine ; elle doit exercer des compétences dont certaines relevaient préalablement du département ou de la région. Dans l'agglomération lyonnaise, par exemple, tout projet un tant soit peu important nécessite l'accord de la région, du département et du Grand Lyon ; les élus

arrivent à s'en accommoder, mais s'il existait, comme je le souhaite, un conseil métropolitain assumant l'ensemble de ces responsabilités, ce serait un gain de temps considérable et cela apporterait de la clarté au débat démocratique.

Au-delà de ces compétences attachées de plein droit au statut de métropole, rien n'empêcherait cette dernière de négocier avec le département et la région des transferts supplémentaires de compétences, en particulier dans le domaine social.

Je reconnais que nous ne poussons pas jusqu'au bout la logique métropolitaine : nous aurions pu aller jusqu'à la métropole département ; mais je pense qu'il n'y a pas de consensus sur ce point, dans aucune de nos formations politiques. Nous allons néanmoins franchir une étape importante, et je souhaite que les élus concernés aient le courage d'utiliser ce nouveau statut. On verra ensuite s'il convient d'aller plus loin.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Le texte adopté par le Sénat prévoyait le transfert automatique au bout de dix-huit mois de la compétence économique. Il serait bon qu'en matière d'aides aux entreprises, la compétence conférée aux métropoles ne concerne que l'octroi des aides, afin que la définition de ces aides relève toujours de la responsabilité de la région. Ce partage des compétences serait un gage d'efficacité pour les acteurs économiques et éviterait le risque de disparités sur le territoire de la région.

M. Bernard Derosier. Il faut en effet veiller à éviter les disparités entre la métropole et le reste du territoire concerné, non seulement en matière d'aides économiques, mais aussi dans le domaine de l'action sociale.

En prenant connaissance de ce volumineux amendement du Gouvernement, nous constatons que s'il est adopté, d'autres ne viendront pas en discussion. L'un d'entre eux avait été adopté en commission des finances. Il faudra s'assurer qu'il est satisfait par l'amendement du Gouvernement, faute de quoi nous le présenterions à nouveau dans le cadre de l'article 88.

M. le rapporteur. L'amendement que le Gouvernement a déposé résulte de discussions que nous avons eues tant avec les élus de grandes villes qu'avec les présidents de région et de département. Il nous est apparu dangereux de faire coexister deux systèmes d'aides aux entreprises, l'un au niveau de la région, l'autre au niveau de la métropole ; d'où la solution retenue.

Toutefois, la suggestion de M. Vigier me paraît intéressante. Peut-être pourrions-nous l'examiner dans le cadre de l'article 88. De même, il nous faudra reprendre l'amendement sur la collecte des déchets.

M. Philippe Meunier. Je m'étonne de voir inclus les dispositifs locaux de prévention de la délinquance dans la liste des compétences exercées par la métropole en lieu et place des communes !

M. le rapporteur. Comme je l'ai indiqué ce matin, il ne s'agit nullement d'opérer de nouveaux transferts parmi les compétences des communes, mais de partir des compétences actuelles des communautés urbaines. Cela ne changera rien par rapport à la situation présente. Pour ce qui vous concerne, les compétences du Grand Lyon ne seront pas modifiées.

Mme Marie-Hélène Amiable. Les députés communistes sont totalement opposés à cet amendement qui, en transférant toutes les compétences à la métropole, annonce la fin des communes, des départements, des régions – bref : la fin de la relation de proximité avec les habitants. C'est un recul considérable de la démocratie.

Tout le paysage institutionnel de notre pays va être bouleversé. La moindre des choses serait d'organiser un référendum ! Cette réforme est une véritable déclaration de guerre aux élus locaux. Je suis étonnée que mes collègues soient d'accord pour rayer de la carte les communes qui seront intégrées aux métropoles.

La Commission adopte successivement le sous-amendement CL 644 et l'amendement CL 642 ainsi modifié. En conséquence, les amendements CL 144, CL 145 et CL 147 de M. Bernard Derosier, CL 647 de la commission des finances, CL 146 et CL 141 de M. Bernard Derosier, CL 325 de M. Patrick Braouezec, CL 142, CL 148, CL 149 et CL 150 de M. Bernard Derosier sont déclarés sans objet.

La Commission en arrive à l'amendement CL 373 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à approfondir l'intégration fiscale, en transférant au niveau métropolitain la taxe foncière sur les propriétés bâties des communes membres.

Il faut souligner que le foncier évolue essentiellement en fonction des opérations d'aménagement urbain, qui sont de la compétence de la métropole. Il existe donc une relation directe entre l'évolution de ce potentiel fiscal et la politique urbaine menée par la métropole.

C'est une solution intermédiaire entre le projet initial du Gouvernement et le texte adopté par le Sénat, qui avait supprimé tout élément d'intégration fiscale. Elle ne concerne pas la taxe d'habitation, mais elle est logique, eu regard à la fonction de la métropole.

M. Bernard Derosier. Je crains que cette proposition ne soit caduque avant la fin de l'année : si l'on en croit la presse, la taxe foncière sur les propriétés bâties devrait revenir au département. M. le secrétaire d'État pourrait-il nous en dire davantage ?

M. le secrétaire d'État. Je réponds très clairement par la négative.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. La commission des finances s'est prononcée à l'unanimité contre l'intégration des taxes communales au niveau métropolitain.

Tout d'abord, les reversements de fiscalité des communautés urbaines au bénéfice des communes membres varient actuellement entre 26 et 98 %. S'ils atteignent un tel niveau, c'est bien faute d'intégration.

Ensuite, le choix de la taxe foncière sur les propriétés bâties ne me semble pas pertinent, dans la mesure où le débat sur la révision des valeurs locatives n'a toujours pas été tranché. Effectuer ce transfert dans ces conditions me paraît périlleux.

M. Michel Piron. Si l'on met de côté l'argument, temporaire, de la révision des bases locatives, le présent amendement est en parfaite cohérence avec celui que nous avons adopté précédemment. On ne peut pas dissocier les moyens des compétences !

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Sur les moyens, soyez rassuré : quand une compétence est transférée, la commission locale d'évaluation des charges transférées se réunit pour dresser à nouveau un état des lieux, et la dotation de compensation diminue du montant de la charge transférée. Or pour la communauté urbaine du Grand Lyon, alors que la taxe professionnelle unique s'élevait en 2008 à 522 millions d'euros, la compensation était de 212 millions : il y a de la marge ! C'est la même chose dans toutes les métropoles potentielles. Je vous mets donc en garde contre les dangers d'un transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties : outre le fait que les futures métropoles auront suffisamment de moyens, une révision des bases serait dramatique pour les plus pauvres des communes métropolitaines.

M. le rapporteur. J'avoue que je comprends mal la logique de M. Vigier, qui semblait regretter tout à l'heure que les métropoles n'aient pas de contenu précis. Nos amendements visent à opérer un certain nombre de transferts de compétence et à renforcer l'intégration fiscale, de manière à avoir des ressources centralisées qui seront ensuite éventuellement redistribuées et à renforcer la solidarité.

Ces ressources seront assises sur le résultat de la politique menée par la métropole : nous connaissons tous les phénomènes d'augmentation du prix du foncier liés à des opérations d'aménagement et d'urbanisme. Il s'agit d'un facteur d'équité durable, et d'une unification fiscale cohérente avec les compétences et les missions des métropoles.

Cela fait trente ans que l'on met en avant à toute occasion l'argument de la révision des bases... Il faut savoir ce que l'on veut : si l'on croit aux métropoles, il faut un élément d'intégration fiscale.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. D'abord, loin de moi l'idée qu'il ne faudrait pas donner beaucoup de compétences aux métropoles : au contraire, j'ai regretté que le Gouvernement n'aille pas plus loin en la matière !

Ensuite, notre proposition permettrait de garantir l'autonomie financière des communes composant la métropole – permettez-moi de vous renvoyer à certains propos tenus l'année dernière sur ce sujet.

Enfin, nos amendements à venir visent à mettre en place un mécanisme de péréquation et de solidarité, fonctionnant de la métropole vers les communes membres et tenant compte du potentiel fiscal et de la situation particulière de chacune.

La Commission adopte l'amendement du rapporteur.

Puis elle adopte successivement l'amendement de précision CL 374 et l'amendement de cohérence CL 375 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CL 648 de la commission des finances.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Cet amendement tend à modifier le plafond d'indexation par le Comité des finances locales (CFL) de la dotation forfaitaire des métropoles, en substituant à la dotation forfaitaire des communes la dotation de base.

La dotation forfaitaire des communes évolue en effet de manière négative : en 2010, elle était en diminution de 0,19 %. Au contraire, la dotation de base a le mérite d'être en augmentation.

M. le rapporteur. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL 376 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 377 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de permettre le transfert à la métropole de la dotation globale de fonctionnement des communes à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité.

La Commission adopte l'amendement. En conséquence, l'amendement CL 649 de la commission des Finances est déclaré sans objet.

La Commission adopte ensuite successivement les amendements CL 378 à CL 386 du rapporteur, rédactionnels ou de précision.

Elle examine ensuite l'amendement CL 387 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tire les conséquences de la plus grande intégration fiscale et financière au niveau des métropoles en rétablissant une dotation de reversement au bénéfice des communes, qui permettra d'ajuster les recettes aux charges transférées et d'instaurer un mécanisme de solidarité au sein de la métropole.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 5 modifié.

Article 5 bis AA (nouveau)

(art. L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales)

Plafond d'indexation de la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines

Cet article, adopté par votre commission à la suite d'un amendement de M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances, tend à modifier la règle d'indexation de la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines.

En 2009, la dotation moyenne par habitant des communautés urbaines a été fixée à 60 euros. À compter de 2010, cette dotation évolue chaque année selon un taux fixé par le comité des finances locales dans la limite du taux d'évolution de la dotation forfaitaire de la DGF des communes prévue à l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales (2° du I de l'article L. 5211-30 du même code).

Le présent article modifie cette limite, en substituant à la référence à la dotation forfaitaire une référence à la dotation de base des communes, prévue au même article L. 2334-7. Une modification identique est proposée à l'article 5 pour la dotation d'intercommunalité des métropoles ⁽¹⁾.

Compte tenu des évolutions récentes des différentes composantes de la DGF, un tel plafond d'indexation se révèle plus favorable qu'une référence à la dotation forfaitaire des communes. En 2010, cette dernière évolue en effet négativement, ce qui limite la marge de manœuvre du CFL, réduit à choisir entre une diminution et un gel de la dotation d'intercommunalité (voir le tableau ci-après). Il paraît donc préférable de retenir comme plafond d'indexation la limite du taux d'évolution de la dotation de base des communes, qui constitue l'une des composantes de leur dotation forfaitaire. À titre d'illustration, la dotation de base progresse de 0,45 % en 2010 ⁽²⁾.

(1) Dernier alinéa du 1° du nouvel article L. 5217-14 du code général des collectivités territoriales (voir supra le commentaire de l'article 5).

(2) Le taux d'évolution de la dotation de base ne peut lui-même excéder 75 % du taux d'évolution de l'ensemble de la DGF (1° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales).

**ÉVOLUTION DE LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES
ET DE SES COMPOSANTES EN 2010**

| | |
|--|-----------------|
| Dotation de base | + 1,07 % |
| Dotation superficie | + 0,66 % |
| Complément de garantie | - 2,00 % |
| Dotation de compensation | + 0,28 % |
| Dotation parcs naturels | + 0,45 % |
| Total Dotation forfaitaire des communes | - 0,19 % |

Source : Comité des finances locales, réunion du 2 février 2010.

*
* *

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement de coordination CL 650 de la commission des finances, portant article additionnel après l'article 5.

Article 5 bis A (nouveau)

(art. 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010)

Modalités d'unification au niveau de la métropole de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par les communes membres

Cet article, introduit par votre commission à l'initiative de votre rapporteur, tend à fixer les modalités du transfert au niveau métropolitain de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des communes membres de la métropole.

Le principe même de ce transfert est posé à l'article L. 5217-12 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de l'article 5 du présent projet tel que modifié par votre commission.

Les modalités du transfert de TFPB seraient, quant à elles, fixées à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, dans sa rédaction issue de la loi de finances initiale pour 2010, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

Ces modalités, en particulier la convergence des taux de TFPB des communes, sont inspirées des dispositions applicables jusqu'à présent aux EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) et, à compter de 2011, aux EPCI à fiscalité mixte⁽¹⁾. Plus l'écart de taux entre la commune la plus imposée et la commune la moins imposée est important, plus la convergence vers le taux unique fixé par le conseil de la métropole est progressive. Au plus tard, l'unification est totale au bout de dix ans, ainsi que le montre le tableau ci-après.

(1) Voir supra le commentaire de l'article 5.

**HARMONISATION DES TAUX DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES
PROPOSÉE AU PRÉSENT ARTICLE**

| Écart de taux inférieur à... | Année 1 | Année 2 | Année 3 | Année 4 | Année 5 | Année 6 | Année 7 | Année 8 | Année 9 | Année 10 |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| 0 % | | | | | | | | | | |
| 10 % | 0 % | | | | | | | | | |
| 20 % | 10 % | 0 % | | | | | | | | |
| 30 % | 20 % | 10 % | 0 % | | | | | | | |
| 40 % | 30 % | 20 % | 10 % | 0 % | | | | | | |
| 50 % | 40 % | 30 % | 20 % | 10 % | 0 % | | | | | |
| 60 % | 50 % | 40 % | 30 % | 20 % | 10 % | 0 % | | | | |
| 70 % | 60 % | 50 % | 40 % | 30 % | 20 % | 10 % | 0 % | | | |
| 80 % | 70 % | 60 % | 50 % | 40 % | 30 % | 20 % | 10 % | 0 % | | |
| 90 % | 80 % | 70 % | 60 % | 50 % | 40 % | 30 % | 20 % | 10 % | 0 % | |
| 100 % | 90 % | 80 % | 70 % | 60 % | 50 % | 40 % | 30 % | 20 % | 10 % | 0 % |

N.B. : La première colonne rend compte de l'écart de taux de TFPB entre la commune la moins imposée et la commune la plus imposée de la métropole. Les autres colonnes renseignent sur l'année de réalisation effective du taux unique de TFPB au niveau métropolitain (écart de taux nul).

*
* *

La Commission adopte l'amendement CL 388 du rapporteur, portant article additionnel.

Article 5 bis

(art. L. 1518 du code général des impôts)

Coordination résultant de la suppression de la taxe professionnelle

Introduit par le Sénat, cet article vise à remplacer, dans les dispositions du code général des impôts relatives à l'actualisation des valeurs locatives foncières, la référence à la taxe professionnelle par une référence à la cotisation foncière des entreprises (CFE) créée à l'article 2 de la loi de finances initiale pour 2010 (n° 2009-1673 du 30 décembre 2009).

La première – et, à ce jour, la dernière – actualisation des valeurs locatives foncières depuis la révision générale de 1974 remonte à 1980 : la date de référence retenue pour cette actualisation a, depuis cette date, été fixée au 1^{er} janvier 1978 (III de l'article 1518 du code général des impôts). Toutefois, la taxe professionnelle a été exclue du champ d'application de cette première actualisation, au motif que l'incorporation de ses résultats dans les bases devait attendre une future réforme de l'assiette de la taxe professionnelle, annoncée à l'article 1^{er} de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale et... finalement réalisée quelque trente années plus tard.

Le présent article, qui complète l'article 1518 précité, s'analyse ainsi comme une simple mesure de coordination résultant de la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et de son remplacement, pour son assiette foncière, par

la CFE : les résultats de la première actualisation des valeurs locatives opérée en 1980 ne seront donc pas incorporés dans les bases de ce nouvel impôt.

Au-delà, la question plus générale de la revalorisation des valeurs locatives demeure naturellement d'actualité, ainsi que l'a réaffirmé le Président de la République le 20 octobre 2009 à Saint-Dizier dans son discours sur la réforme des collectivités territoriales. Selon les indications fournies au début de cette année par le ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, la révision devrait porter en premier lieu sur les locaux commerciaux, puis sur les locaux d'habitation.

*
* *

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis, retire l'amendement CL 651 de la commission des finances.

La Commission adopte l'article 5 bis sans modification.

Article 5 ter

(art. L. 1609 bis du code général des impôts)

Abrogation résultant de la suppression de la taxe professionnelle

Cet article, ajouté par le Sénat, tend à abroger l'article 1609 bis du code général des impôts relatif aux ressources fiscales perçues par les communautés urbaines. Il s'agit d'une mesure de coordination avec la loi de finances initiale pour 2010, qui a supprimé la taxe professionnelle et a défini un nouveau régime fiscal pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), fixé à l'article 1379-0 bis du code général des impôts ⁽¹⁾.

L'abrogation ne prendrait logiquement effet qu'à compter du 1^{er} janvier 2011, date d'entrée en vigueur de l'article 1379-0 bis précité.

Votre commission vous propose par ailleurs :

– de modifier, par coordination avec l'abrogation précitée, les articles L. 2313-1 et L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales ;

– d'insérer de nouvelles dispositions de coordination, rendues nécessaires par la suppression de la taxe professionnelle et proposées par M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances.

*
* *

(1) Article 77 de la loi de finances initiale pour 2010. Sur ce point, voir le commentaire de l'article 5 du présent projet de loi.

La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL 389 du rapporteur.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** également l'amendement de coordination CL 652 de la commission des finances.

Puis elle **adopte** l'article 5 ter **modifié**.

Article 6

(art. L. 1111-4, L. 1211-2, L. 2333-67, L. 5211-5, L. 5211-12, L. 5211-19, L. 5211-28, L. 5211-41, L. 5211-56, L. 5813-1, L. 5813-2 et intitulé du chapitre III du titre Ier du livre huitième de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, art. L. 301-3, L. 302-1, L. 302-5, L. 302-7 et L. 522-2-1 du code de la construction et de l'habitation, art. L. 601-1 du code des ports maritimes, art. L. 134-1 du code du tourisme, art. 122-5 et L. 122-12 du code de l'urbanisme, article 32 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 11 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine)

Coordinations résultant de la création des métropoles

Cet article vise à procéder aux coordinations rendues nécessaires par la création des métropoles proposée à l'article 5 du présent projet.

Seraient ainsi modifiés :

– le code général des collectivités territoriales (**I** du présent article), notamment ses dispositions relatives à la composition du comité des finances locales, au « versement transport » destiné au financement des transports en commun, aux modalités de création et de transformation d'EPCI⁽¹⁾, à la fixation des indemnités maximales des membres de l'organe délibérant, à l'impossibilité pour une commune de se retirer d'une communauté urbaine⁽²⁾, à l'imputation de la dotation d'intercommunalité sur la dotation d'aménagement et à la prestation de services pour le compte d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI ;

– le code de la construction et de l'habitation (**II** de l'article), dans ses dispositions relatives à la répartition des aides au logement, à l'élaboration des programmes locaux de l'habitat, à la proportion minimale de 20 % de logements sociaux dans certaines agglomérations et aux sociétés d'HLM ;

– le code des ports maritimes (**III** de l'article), dans ses dispositions régissant les ports relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

– le code du tourisme (**IV** de l'article), pour ce qui concerne l'exercice des compétences communales en matière de développement économique ;

(1) Il s'agit en particulier de tenir compte du fait qu'à la différence des autres EPCI, les métropoles seraient créées par décret (article L. 5217-2, proposé à l'article 5 du présent projet).

(2) Cette règle, prévue à l'article 5211-19, serait ainsi étendue aux métropoles.

– le code de l’urbanisme (**V** de l’article), dans ses dispositions relatives aux schémas de cohérence territoriale (SCOT) ;

– la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (**VI** de l’article), pour ce qui concerne la compétence des comités techniques ;

– la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (**VII** de l’article), dans ses dispositions relatives aux conventions conclues avec l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Par rapport au texte initial du projet de loi, le Sénat a :

– procédé à plusieurs modifications rédactionnelles ;

– supprimé les mesures de coordination relatives à la détermination du potentiel fiscal des communes, en conséquence de la suppression, à l’article 5 du présent projet, du transfert au niveau métropolitain de la fiscalité directe communale (**4° du I** de l’article) ;

– supprimé les mesures de coordination relatives aux compétences de la métropole en matière d’autorisations d’urbanisme, en conséquence de la suppression, à l’article 5 du présent projet, du transfert de ces compétences au niveau métropolitain (**3° du V** de l’article) ;

– ajouté, parmi les membres de la « conférence des exécutifs » existant dans chaque région, un représentant par département des communautés de communes, alors que l’article L.1111-4 du code général des collectivités territoriales ne prévoit actuellement aucune représentation de cette catégorie d’EPCI (**1° du I** de l’article).

Votre commission propose d’apporter une modification rédactionnelle sur ce dernier point. Il convient par ailleurs de supprimer l’alinéa 9 du présent article, devenu inutile du fait de l’insertion de l’article 5 A. Deux mesures de coordination sont également nécessaires :

– l’une pour harmoniser les ressources fiscales des métropoles telles que définies à l’article 5 du présent projet (par renvoi aux dispositions du code général des collectivités territoriales applicables aux communautés urbaines) et les dispositions du code général des impôts telles qu’elles résulteront, à compter du 1^{er} janvier 2011, de l’article 77 de la loi de finances initiale pour 2010 ;

– l’autre pour tirer les conséquences sur les modalités de calcul du potentiel fiscal des communes membres du transfert de plein droit à la métropole, proposé à l’article 5, de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

*

* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 326 de M. Patrick Braouezec.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL 390 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 199 de M. Bernard Derosier.*

*Elle **adopte** successivement les amendements CL 391, CL 392, et CL 393 du rapporteur.*

*Enfin elle **adopte** l'article 6 **modifié**.*

Article 6 bis

(art. L. 5215-1 du code général des collectivités territoriales)

Abaissement du seuil de population applicable à la création de communautés urbaines

Cet article, introduit par le Sénat, vise à abaisser de 500 000 à 450 000 habitants le seuil de population applicable à la création de communautés urbaines.

Fixé à l'article L. 5215-1 du code général des collectivités territoriales, ce seuil a varié depuis la loi du 31 décembre 1966 créant les communautés urbaines : de 50 000 habitants initialement, il a été abaissé à 20 000 habitants par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, avant d'être porté à 500 000 habitants par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, qui a ainsi réservé cette structure juridique aux très grandes agglomérations ⁽¹⁾.

Sur les seize communautés urbaines existantes, seules sept d'entre elles satisfont au critère démographique de 500 000 habitants aujourd'hui en vigueur (*voir le tableau ci-après*).

(1) Depuis la loi de 1999, quatre communautés urbaines ont vu le jour : Marseille et Nantes en 2001 ; Toulouse et Nice en 2009.

LISTE DES COMMUNAUTÉS URBAINES AU 1^{er} JANVIER 2010

| Communauté urbaine | Population |
|------------------------------------|-------------------|
| CU de Lyon (Grand Lyon) | 1 277 218 |
| CU de Lille Métropole | 1 123 661 |
| CU Marseille Provence Métropole | 1 048 719 |
| CU de Bordeaux | 719 489 |
| CU du Grand Toulouse | 665 859 |
| CU Nantes Métropole | 595 902 |
| CU Nice - Côte d'Azur | 535 543 |
| CU de Strasbourg | 474 524 |
| CU du Grand Nancy | 262 303 |
| CU de Brest Métropole Océane | 214 504 |
| CU de Dunkerque Grand Littoral | 202 852 |
| CU Le Mans Métropole | 190 114 |
| CU d'Arras | 95 035 |
| CU Le Creusot - Montceau les Mines | 93 856 |
| CU de Cherbourg | 87 747 |
| CU d'Alençon | 51 376 |
| Total | 7 638 702 |

Source : DGCL.

En abaissant le seuil démographique à 450 000 habitants, le Sénat l'a aligné sur le seuil proposé pour les métropoles à l'article 5 du présent projet. À l'heure actuelle, compte tenu de sa population au 1^{er} janvier 2010, seule la communauté d'agglomération de Rouen-Elbeuf-Austreberthe est susceptible de faire usage de la faculté ouverte par le présent article.

*
* *

La Commission adopte l'article 6 bis sans modification.

Article 6 ter

(art. L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales)

Abaissement du seuil de population applicable à la création de communautés d'agglomération

Introduit par le Sénat, cet article tend à abaisser le seuil de population applicable à la création de communautés d'agglomération.

Actuellement, l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales définit la communauté d'agglomération comme un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, constitué autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Toutefois, le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département.

Le présent article apporte un double assouplissement à ces règles.

D'une part, il ramène le seuil de 50 000 habitants à 30 000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. Il s'agit, selon les auteurs de l'amendement, de renforcer l'intercommunalité autour de certains chefs-lieux de départements ruraux, tels que Auch, Cahors, Vesoul ou Lons-le-Saunier. Le tableau ci-après présente les communautés de communes susceptibles de bénéficier de cet assouplissement, compte tenu de la population constatée au 1^{er} janvier 2010.

| Département | Nom de l'EPCI | Population totale | Chef-lieu de département |
|-------------|-----------------------------------|-------------------|--------------------------|
| 02 | CC du Laonnois | 44 568 | Laon |
| 19 | CC Tulle et Cœur de Corrèze | 43 384 | Tulle |
| 32 | CC du Grand Auch | 31 869 | Auch |
| 39 | CC du Bassin Lédonien | 32 998 | Lons-le-Saunier |
| 46 | CC du Grand Cahors | 38 550 | Cahors |
| 50 | CC de l'agglomération Saint Loise | 31 782 | Saint-Lô |
| 52 | CC du Pays Chaumontais | 33 925 | Chaumont |
| 70 | CC de l'Agglomération de Vesoul | 33 928 | Vesoul |
| 88 | CC d'Épinal Golbey | 43 738 | Épinal |
| 971 | CC du Sud Basse Terre | 37 863 | Basse-Terre |

Sources : DGCL, INSEE.

D'autre part, le présent article permet, sous certaines conditions, d'apprécier le seuil démographique applicable à la création d'une communauté d'agglomération en se fondant, non sur la population totale telle que mesurée par l'INSEE ⁽¹⁾, mais sur la « population DGF ». Il s'agit de la population utilisée pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF), dans des conditions définies à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales : sauf cas particuliers, la « population DGF » est obtenue en majorant la population totale d'un habitant par résidence secondaire et d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage. Selon le présent article, le seuil démographique précité de 50 000 habitants pourrait être apprécié en « population DGF » à la double condition que celle-ci excède ce seuil d'au moins 20 % et qu'elle majore de plus de 50 % la population totale.

Cette modification introduite par le Sénat – dont la rédaction gagnerait à être améliorée – vise à prendre en compte les afflux saisonniers de population et, partant, à faciliter la création de communautés d'agglomération dans les zones touristiques. L'auteur de l'amendement, Mme Marie-Thérèse Bruguière, a notamment évoqué le cas de la communauté de communes du Pays de l'Or (Hérault).

(1) Institut national de la statistique et des études économiques.

La « population DGF » n'est habituellement utilisée, par définition, que pour le calcul de la DGF ou, par extension, pour le calcul d'autres dotations (notamment la dotation de développement rural prévue à l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales), non pour l'appréciation des seuils démographiques applicables à la création d'EPCI.

*
* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 230 de M. Bernard Derosier.*

Puis elle examine l'amendement CL 120 de M. Émile Blessig.

M. Émile Blessig. Cet amendement vise à prendre en compte, pour la constitution d'une communauté d'agglomération, l'existence d'une aire urbaine de plus de 15 000 habitants, c'est-à-dire, au sens INSEE du terme, un ensemble de communes d'un seul tenant sans enclave autour duquel s'organise la communauté d'agglomération.

M. le rapporteur. Cet amendement déstabiliserait le système actuel. Avis défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 181 de M. Bernard Derosier.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 200 de M. Bernard Derosier.

M. Olivier Dussopt. Le Sénat a pris l'initiative d'abaisser le seuil de la communauté d'agglomération de 50 000 à 30 000 habitants, dès lors que le périmètre comporte le chef-lieu de département. Cet amendement tend à viser aussi bien la commune la plus peuplée du département – qui n'en est pas toujours le chef-lieu.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL 394 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 176 de M. Bernard Derosier.

M. Jean-René Marsac. Cet amendement vise à faire passer le seuil de l'aire urbaine de 15 000 à 20 000 habitants.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 6 ter **modifié**.*

CHAPITRE II

Pôles métropolitains

Article 7

(titre III [nouveau] du livre septième de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales)

Création et régime juridique des pôles métropolitains

Cet article vise à créer un nouveau type de syndicat mixte intitulé « *pôle métropolitain* ».

Alors que les métropoles prévues à l'article 5 concernent de grandes agglomérations, d'un seul tenant et sans enclave, les pôles métropolitains sont conçus comme un outil plus souple, destiné à mettre en réseau, sans condition de contiguïté, différents territoires urbains. L'étude d'impact jointe au présent projet fournit l'exemple du « Sillon lorrain », réseau d'agglomérations organisé autour de Thionville, Metz, Nancy et Épinal.

La qualification de syndicat mixte des pôles métropolitains résulte de l'insertion d'un nouveau titre III (« *Pôle métropolitain* ») dans le livre VII (« *Syndicat mixte* ») de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales⁽¹⁾. Plus précisément, le pôle métropolitain est un syndicat mixte fermé⁽²⁾ et même « doublement fermé », puisqu'il ne peut être composé que d'EPCI à fiscalité propre, non de communes.

Compte tenu des modifications apportées par le Sénat, notamment à l'initiative de M. Gérard Collomb, l'objet et les domaines d'intervention des pôles métropolitains sont définis de façon particulièrement large (article L. 5731-1 du code général des collectivités territoriales) :

- promotion d'un modèle de développement durable ;
- amélioration de la compétitivité et de l'attractivité du territoire ;
- développement économique ;
- promotion de l'innovation, de la recherche, de l'université et de la culture ;
- aménagement de l'espace, notamment par l'intermédiaire de la coordination des schémas de cohérence territoriale (SCOT), à condition que leur périmètre soit identique à celui des EPCI composant le pôle ;

(1) Les pôles métropolitains entrent dans la catégorie des « groupements de collectivités territoriales » au sens de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction proposée à l'article 14 alinéa 2 du présent projet.

(2) Par opposition au syndicat mixte « ouvert », un syndicat mixte « fermé » n'est composé que d'EPCI et de communes.

– développement des infrastructures et des services de transport, sous forme de coopération entre les différentes autorités organisatrices de transport (AOT), au sens de l'article 30-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

Malgré l'ampleur de ces différentes compétences, le pôle métropolitain ne devrait pas constituer une strate supplémentaire concurrençant les EPCI qui le composent, dès lors que sa finalité se borne à la réalisation d'« actions d'intérêt métropolitain ». Le Sénat a d'ailleurs précisé que cet intérêt métropolitain devrait faire l'objet, pour les différentes compétences confiées au pôle, de délibérations concordantes des organes délibérants des EPCI membres.

La création et le régime juridique des pôles métropolitains sont soumis aux mêmes règles que celles applicables aux syndicats mixtes fermés, elles-mêmes calquées sur celles régissant les syndicats de communes (articles L. 5211-1 et suivants et articles L. 5212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales). Plusieurs spécificités doivent cependant être signalées :

– le pôle métropolitain est constitué « *par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* », ce qui a conduit le ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire, M. Michel Mercier, à préciser devant le Sénat que « *le préfet n'a pas l'initiative de la création (...). C'est bien l'accord entre les EPCI qui constitue la genèse du pôle métropolitain* »⁽¹⁾ ;

– le pôle métropolitain doit rassembler plus de 300 000 habitants et l'un des EPCI membres compter plus de 150 000 habitants. Ce double seuil démographique, initialement fixé à respectivement 450 000 et 200 000 habitants, résulte d'un amendement présenté au Sénat par M. Daniel Raoul, qui a en particulier évoqué le cas des EPCI regroupés autour d'Angers ;

– la création du pôle métropolitain doit, dans le texte adopté par le Sénat, faire l'objet d'une « *concertation préalable avec les régions et les départements concernés* », condition qui paraît quelque peu excessive dès lors qu'à la différence des métropoles les pôles métropolitains n'exercent aucune compétence de niveau régional ou départemental ;

– à la suite d'un amendement adopté par la commission des Lois du Sénat, la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant du pôle métropolitain doit tenir compte du « *poids démographique* » de chacun des EPCI membres (alors que la règle de droit commun pour les syndicats mixtes fermés consiste, sauf disposition contraire de leurs statuts, en une représentation de deux sièges par EPCI).

Outre plusieurs modifications rédactionnelles ou de précision, votre commission propose de faciliter la création des pôles métropolitains, en

(1) Journal officiel, *Débats, Sénat, Séance du 2 février 2010*, p. 837.

substituant à l'obligation de consultation des régions et des départements une simple information préalable. À l'initiative de Mme Maryse Joissains-Masini, il vous est également proposé de prévoir qu'aucun EPCI ne peut à lui seul disposer de plus de la moitié des sièges au sein de l'organe délibérant du pôle métropolitain.

*
* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 327 de M. Patrick Braouezec.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 395, CL 396, CL 397 et CL 398 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** successivement les amendements CL 201 et CL 360 de M. Bernard Derosier.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 399 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à remplacer l'exigence, introduite par le Sénat, d'une consultation des conseils généraux et régionaux avant la création d'un pôle métropolitain, par une simple information préalable.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de précision CL 400 du rapporteur.*

*Elle **adopte** également, suivant l'avis favorable du rapporteur, l'amendement CL 58 de Mme Maryse Joissains-Masini.*

*Elle **rejette** ensuite, suivant l'avis défavorable du rapporteur, l'amendement CL 202 de M. Bernard Derosier.*

*Puis elle **adopte** l'article 7 **modifié**.*

CHAPITRE III

Communes nouvelles

Avant l'article 8

La Commission examine l'amendement CL 329 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Cet amendement vise à accroître les ressources des collectivités territoriales par l'extension de l'assiette de la contribution économique territoriale aux actifs financiers détenus par les entreprises assujetties.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle rejette ensuite successivement les amendements CL 328 et CL 330 de M. Patrick Braouezec.

Article 8

(chapitre III du titre Ier du livre Ier de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales)

Création d'une commune nouvelle pouvant comporter des communes déléguées

Le présent article tend à supprimer l'actuel dispositif de fusions de communes résultant de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 dite « Marcellin » et à y substituer un nouveau mécanisme de lutte contre l'émiettement communal.

Le constat d'échec de la loi « Marcellin » a déjà été dressé à de nombreuses reprises (voir l'encadré ci-après).

LES FUSIONS DE COMMUNES PERMISES PAR LA LOI « MARCELLIN »

La loi Marcellin du 16 juillet 1971 avait eu pour objectif de permettre une simplification de la carte communale. Elle prévoyait deux types de fusion des communes :

- la fusion simple (articles L. 2113-1 à L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales), ayant pour conséquence une disparition complète des anciennes communes ;
- la fusion association (articles L. 2113-11 à L. 2113-26 du même code), prévoyant la création de communes associées.

La fusion association se distingue de la fusion simple dans la mesure où elle permet aux communes fusionnées de conserver une existence, sous la forme de « communes associées », dotées chacune d'un maire délégué, d'une annexe de la mairie et d'une section du centre d'action sociale. Chacune des anciennes communes peut conserver une section électorale distincte pour l'élection des membres du conseil municipal. En outre, la fusion association, lorsque la commune issue de la fusion compte plus de 100 000 habitants, entraîne de plein droit la création d'un conseil consultatif dans chaque commune associée, qui est élu à la même date que le conseil municipal et dans les mêmes conditions et selon le même mode de scrutin que le conseil municipal d'une commune de même importance que la commune associée. Ce conseil consultatif exerce la plupart des compétences qui sont confiées au conseil d'arrondissement à Paris, Lyon et Marseille.

La loi Marcellin avait prévu deux incitations financières à la fusion des communes : pendant cinq ans à compter de la fusion, les subventions d'équipement attribuées par l'État pour des opérations déjà engagées par les communes fusionnées étaient majorées de 50 % ; l'État compensait le manque à gagner résultant, pour la nouvelle commune, de l'égalisation des charges fiscales. En dépit de ces incitations, les fusions, aussi bien simples qu'associées, furent peu nombreuses. Si l'on dénombre 528 fusions en 1972 (concernant 1 336 communes), la diminution du nombre de fusions annuelles est ensuite rapide : 193 fusions en 1973 (concernant 466 communes) ; 76 en 1974 (154 communes) ; 9 en 1975 (19 communes) et 9 en 1976 (20 communes). Depuis lors, les fusions sont ponctuelles, et un certain nombre de communes fusionnées ont procédé à une défusion.

Source : Jean-Luc Warsmann, Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, Pour un big-bang territorial. Dix principes pour clarifier l'organiser territoriale française, Rapport d'information au nom de la commission des Lois, n° 1153, octobre 2008, p. 103.

En 2010, la France compte 36 682 communes, à comparer à environ 38 800 communes en 1950, soit une diminution de moins de 6 % en près de soixante ans. De surcroît, les quelque 27 301 communes de moins de 1 000 habitants, représentant les trois quarts des communes, ne rassemblaient l'année dernière que 15 % de la population. Comme le montre le tableau ci-dessous, plus de 3 600 communes comportent moins de 100 habitants et 936 communes en comptent moins de 50. En moyenne, environ une commune sur deux a moins de 400 habitants, tandis qu'environ une sur quatre a moins de 200 habitants.

RÉPARTITION DES COMMUNES FRANÇAISES PAR TAILLE

(en nombre d'habitants ; population légale 2010 ; année de référence 2007)

| Strates démographiques | Métropole | DOM |
|------------------------|---------------|------------|
| 0 à 49 | 936 | 0 |
| 50 à 99 | 2 722 | 1 |
| 100 à 199 | 6 092 | 1 |
| 200 à 299 | 4 764 | 0 |
| 300 à 399 | 3 364 | 0 |
| 400 à 499 | 2 483 | 1 |
| 500 à 699 | 3 683 | 0 |
| 700 à 999 | 3 251 | 3 |
| 1 000 à 1 499 | 2 878 | 5 |
| 1 500 à 1 999 | 1 524 | 8 |
| 2 000 à 2 499 | 957 | 1 |
| 2 500 à 2 999 | 636 | 2 |
| 3 000 à 3 499 | 516 | 3 |
| 3 500 à 3 999 | 358 | 5 |
| 4 000 à 4 999 | 490 | 6 |
| 5 000 à 5 999 | 364 | 9 |
| 6 000 à 8 999 | 565 | 18 |
| 9 000 à 9 999 | 105 | 1 |
| 10 000 à 19 999 | 465 | 21 |
| 20 000 à 29 999 | 173 | 12 |
| 30 000 à 49 999 | 128 | 6 |
| 50 000 à 79 999 | 64 | 6 |
| 80 000 à 99 999 | 13 | 1 |
| 100 000 à 199 999 | 28 | 2 |
| 200 000 à 299 999 | 6 | 0 |
| 300 000 et plus | 5 | 0 |
| Total | 36 570 | 112 |

Source : DGCL, Les collectivités locales en chiffres, 2010.

Devant un tel constat, la nécessité d'un dispositif « *plus simple, plus souple et plus incitatif* »⁽¹⁾ que les fusions « Marcellin » s'impose. Un nouveau chapitre du code général des collectivités territoriales intitulé « *Création d'une commune nouvelle* » se substituerait ainsi au chapitre aujourd'hui consacré aux fusions de communes⁽²⁾.

Pour votre rapporteur, la commune nouvelle ne doit être conçue ni comme un mécanisme concurrent de l'intercommunalité, ni même comme un

(1) Exposé des motifs du présent projet de loi.

(2) Chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

aboutissement de la démarche intercommunale. Loin de s'opposer à cette dernière, les dispositions relatives aux communes nouvelles apparaissent plutôt comme son complément nécessaire : elles pourraient par exemple permettre de réduire le nombre de communes d'un EPCI dans le but, non de se substituer à l'établissement, mais d'améliorer son fonctionnement. De ce point de vue, compte tenu de l'important essor de l'intercommunalité en milieu urbain depuis 1999, la création de communes nouvelles n'a pas nécessairement vocation à être limitée aux zones rurales.

1. La création d'une commune nouvelle

a) Les conditions de création d'une commune nouvelle

Les conditions de création d'une commune nouvelle – qui ne peut concerner que des communes contiguës – ont été durcies par le Sénat au point de rendre la procédure plus difficile que les actuelles fusions de communes.

En effet, une fusion « Marcellin » suppose aujourd'hui une initiative des conseils municipaux de communes limitrophes, puis une consultation des électeurs recueillant l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant au moins au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble du périmètre concerné. En outre, une commune ne peut être contrainte à fusionner si les deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des électeurs inscrits dans cette commune ont manifesté leur opposition au projet (articles L. 2113-2 et L. 2113-3 du code général des collectivités territoriales). Il faut souligner que c'est l'article 123 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 qui a rendu systématique la consultation des électeurs, auparavant facultative ⁽¹⁾. Lorsqu'il s'agit d'une fusion simple (c'est-à-dire sans création de communes associées), les modalités de la fusion sont ensuite fixées dans une convention qui doit être ratifiée par tous les conseils municipaux (article L. 2113-9).

Aux termes du présent article, l'initiative de la création de la commune nouvelle peut émaner alternativement (**article L. 2113-2** du code général des collectivités territoriales) :

- de l'ensemble des conseils municipaux ;
- des deux tiers des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant plus des deux tiers de la population totale ;
- de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre. Dans ce cas, l'initiative doit être soutenue par les deux tiers des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population totale ;

(1) La consultation pouvait être demandée soit par le préfet, soit par les conseils municipaux à la majorité qualifiée (la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population totale ou les deux tiers des conseils municipaux des communes comptant la moitié de la population totale).

– du préfet de département. Dans ce cas, l’initiative doit être soutenue par les deux tiers des conseils municipaux des communes concernées représentant plus des deux tiers de la population totale.

Dans la version initiale du présent projet, lorsque la demande faisait l’objet de délibérations concordantes de tous les conseils municipaux concernés, le préfet pouvait décider de la création de la commune nouvelle sans avoir à procéder à la consultation de la population⁽¹⁾. En l’absence de délibérations concordantes, la population était consultée et la création de la commune nouvelle nécessitait alors l’accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l’ensemble du périmètre concerné.

Modifiant la rédaction proposée pour le **I de l’article L. 2113-3** du code général des collectivités territoriales, le Sénat a choisi de rendre obligatoire la consultation de la population en toute hypothèse et a, de surcroît, renforcé les conditions de majorité requises. Ainsi, la création de la commune nouvelle suppose que :

– le projet soit approuvé, dans *chacune* des communes concernées, à la majorité des suffrages exprimés correspondant au moins au quart des inscrits de chaque commune ;

– la participation au scrutin soit supérieure à la moitié des inscrits de *l’ensemble* des communes.

À l’issue des travaux du Sénat, la création d’une commune nouvelle est donc rendue plus difficile qu’une fusion « Marcellin ». En effet, si la fusion suppose une consultation systématique de la population, son résultat s’apprécie aujourd’hui à l’échelle de tout le périmètre concerné (plutôt que commune par commune), sans que le rejet d’une seule commune puisse bloquer tout le processus : une commune peut certes refuser de fusionner⁽²⁾, mais les autres communes peuvent poursuivre la procédure de fusion sans elle.

Au contraire, dans le texte adopté par le Sénat, le refus de la population d’une seule commune met fin à toute la procédure de création de la commune nouvelle. Au surplus, les conditions de participation au scrutin, cumulant le quart des inscrits de chaque commune et la moitié des inscrits de l’ensemble des communes concernées, sont plus contraignantes que les conditions actuelles.

Votre commission propose donc de revenir à un dispositif plus simple et plus efficace, proche de la version initiale du présent projet de loi :

(1) La création ne pouvait être refusée par le préfet que par « une décision motivée ».

(2) Par un vote aux deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la moitié de ses inscrits.

– la consultation de la population ne serait requise qu'en l'absence d'accord unanime des conseils municipaux en faveur de la création de la commune nouvelle ;

– en l'absence d'accord unanime des conseils municipaux, le résultat de la consultation serait apprécié à l'échelle du périmètre tout entier, la condition de participation étant fixée au quart des électeurs inscrits. À titre d'assouplissement par rapport au texte initial du Gouvernement, est néanmoins introduite la possibilité pour une commune de rejeter le projet à une majorité qualifiée ⁽¹⁾, sans pour autant remettre en cause la poursuite de la démarche par les autres communes. Cette possibilité est cependant réservée au cas où la création de la commune nouvelle concerne des communes n'appartenant pas à un même EPCI à fiscalité propre.

Une fois l'accord de principe sur la création de la commune nouvelle obtenu, le présent article offre une marge d'appréciation au préfet : la création effective, par arrêté préfectoral, ne constitue qu'une faculté ⁽²⁾. Le texte adopté par le Sénat pour le **II de l'article L. 2113-3** du code général des collectivités territoriales restreint cependant la latitude du préfet : lorsque la demande a été initiée par des délibérations concordantes de tous les conseils municipaux, la création de la commune nouvelle ne peut être refusée par le préfet que « *pour des motifs impérieux d'intérêt général* ».

Enfin, **l'article L. 2113-4** du code général des collectivités territoriales traite du cas particulier dans lequel les communes concernées ne sont pas situées dans le même département ou la même région. La décision de création de la commune nouvelle nécessite alors que les limites territoriales des départements ou des régions soient préalablement modifiées par décret en Conseil d'État. Compte tenu d'un amendement adopté par le Sénat, ce décret ne peut être pris qu'après l'accord (et non plus simplement l'avis) des conseils généraux ou régionaux intéressés. À défaut, une loi est nécessaire.

Une telle procédure apparaît cohérente avec les dispositions applicables aux modifications des limites territoriales des départements et des régions (articles L. 3112-1 et L. 4122-1 du même code). Elle gagnerait néanmoins à être enserrée dans des délais : il vous est proposé en ce sens de fixer un délai maximum de deux mois aux conseils généraux ou régionaux concernés, au-delà duquel leur décision serait réputée favorable.

(1) Identique à celle actuellement applicable aux fusions « Marcellin », c'est-à-dire deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des inscrits de la commune.

(2) Alors que le préfet a compétence liée lorsque les conditions d'une fusion de communes sont réunies (actuel article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales).

b) Les conséquences de la création d'une commune nouvelle

Les conséquences de la création d'une commune nouvelle font l'objet d'une série de dispositions prévues aux nouveaux articles L. 2113-5 à L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 2113-5 fixe les conditions de la transition entre le ou les éventuels EPCI préexistants et la commune nouvelle :

– lorsque la commune nouvelle se substitue à des communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre (**I** de l'article), l'arrêté de création de la commune nouvelle « *emporte également suppression* » de l'établissement public. L'ensemble de ses biens, droits et obligations est transféré à la commune nouvelle, qui se substitue à l'EPCI dans les contrats en cours. Les agents de l'EPCI sont « *réputés relever* » de la commune nouvelle et conservent, « *s'ils y ont intérêt* », leur régime indemnitaire et les avantages collectivement acquis antérieurement à la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale ⁽¹⁾ ;

– lorsque la commune nouvelle se substitue à des communes appartenant à des EPCI à fiscalité propre distincts (**II** du même article), le Sénat a mis en place une procédure visant à déterminer l'établissement auquel la commune nouvelle est rattachée (alors que le texte du Gouvernement s'en remettait sur ce point à un simple arrêté préfectoral) ⁽²⁾. La décision appartient en principe au conseil municipal mais, en cas de désaccord du préfet de département, ce dernier peut saisir la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) d'un autre projet de rattachement. Une majorité des deux tiers des membres de la CDCI est alors nécessaire pour faire prévaloir le choix du conseil municipal.

L'article L. 2113-6 précise que l'arrêté du préfet prononçant la création de la commune nouvelle détermine notamment la date de cette création et, « *sur proposition conjointe de la majorité absolue des conseils municipaux* » ⁽³⁾, le nom et le chef-lieu de la commune. Ces dispositions sont cependant susceptibles de soulever deux difficultés : elles ne règlent pas la situation dans laquelle aucune proposition de nom ou de chef-lieu n'aurait pu être faite par les conseils municipaux, faute de réunir la majorité absolue requise ; elles conduisent à déterminer le nom et le chef-lieu de la commune nouvelle très tardivement dans la procédure de création. En pratique, les questions du nom et du chef-lieu seront soulevées bien plus en amont de la procédure et constitueront des éléments du projet sur l'opportunité duquel les conseils municipaux et, le cas échéant, la population seront amenés à se prononcer. Pour votre commission, il n'y a donc

(1) On a vu que des dispositions similaires figuraient à l'article 5 du présent projet pour les agents transférés auprès des métropoles.

(2) Les conséquences du retrait des communes des autres EPCI à fiscalité propre sont traitées selon les modalités prévues à l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales. En outre, la création de la commune nouvelle entraîne ipso facto la réduction du périmètre des syndicats mixtes auxquels appartenaient les EPCI concernés, dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 5211-9 du même code.

(3) Proposition ajoutée par le Sénat.

pas lieu de prévoir une procédure spécifique de détermination du nom et du chef-lieu de la commune nouvelle : celle-ci doit être partie intégrante du processus de création prévu aux nouveaux articles L. 2113-2 et L. 2113-3 du code général des collectivités territoriales.

Les articles L. 2113-7 et L. 2113-8 se contentent de reproduire des dispositions actuellement en vigueur en cas de fusion de communes, relatives à la composition du conseil municipal dans la période précédant son prochain renouvellement. Il vous est toutefois proposé de clarifier les règles relatives à la composition transitoire du premier conseil municipal de la commune nouvelle. Dans le texte actuel, la fixation par le préfet, dans l'acte de création de la commune nouvelle, de la composition du premier conseil municipal n'est qu'une faculté, soumise à l'accord préalable des conseils municipaux. Le texte étant muet sur la situation dans laquelle cet accord ferait défaut, il faut en déduire qu'une délégation spéciale, prévue par les articles L. 2121-35 et suivants du code général des collectivités territoriales, devrait alors être mise en place. Pour des raisons de simplicité, d'efficacité et de légitimité politique, il paraît préférable que la commune nouvelle soit, dans tous les cas, administrée par des élus représentant chacune des anciennes communes. Votre commission propose donc de systématiser, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, l'entrée au conseil municipal de la commune nouvelle d'une partie des conseillers municipaux des anciennes communes et, en tout état de cause, des maires et adjoints de chacune d'entre elles.

L'article L. 2113-9 prévoit que la commune nouvelle peut adhérer à un EPCI à fiscalité propre à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année de sa création.

2. Le possible maintien de communes déléguées

Proposés aux alinéas 41 et suivants du présent article, les articles L. 2113-10 à L. 2113-19 du code général des collectivités territoriales autorisent la création au sein d'une commune nouvelle de « *communes déléguées* », reprenant le nom et les limites territoriales des anciennes communes.

Le principe, posé à **l'article L. 2113-10**, est celui de l'institution de communes déléguées : celle-ci intervient dans les six mois de la création de la commune nouvelle, sauf délibération contraire de son conseil municipal ⁽¹⁾. À l'instar des « *communes associées* » de la loi « Marcellin », les communes déléguées sont dépourvues de personnalité morale et seule la commune nouvelle a qualité de collectivité territoriale. Les communes déléguées peuvent être supprimées par le conseil municipal, dans un délai déterminé par celui-ci.

(1) Au contraire, dans le régime « Marcellin », la création d'une commune associée nécessite une demande, par définition préalable à la fusion, du conseil municipal de la commune appelée à fusionner (article L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales).

Selon l'**article L. 2113-11**, la création de communes déléguées entraîne de plein droit :

– l'institution d'un maire délégué⁽¹⁾. Jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal, il s'agit nécessairement du maire de l'ancienne commune devenue commune déléguée (**article L. 2113-16**). Le maire délégué, qui a la qualité d'officier d'état-civil et d'officier de police judiciaire (**article L. 2113-13**) bénéficie des mêmes prérogatives qu'un maire d'arrondissement à Paris, Marseille et Lyon (renvoi de l'**article L. 2113-17** aux articles L. 2511-26 et suivants). Sa fonction est incompatible avec celle de maire de la commune nouvelle (deuxième alinéa de l'article L. 2113-13)⁽²⁾ ;

– la création d'une annexe de la mairie, dans laquelle sont établis les actes d'état-civil.

En revanche, la création d'un « conseil de la commune déléguée » ne représente qu'une faculté, ouverte au conseil municipal de la commune nouvelle à la majorité des deux tiers de ses membres (**article L. 2113-12**). À la différence des « conseils consultatifs » des communes associées au sein d'une commune fusionnée de plus de 100 000 habitants, le conseil de la commune déléguée n'est pas élu : ses membres, ainsi que le maire délégué et, le cas échéant, ses adjoints (**article L. 2113-14**), sont désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres. Le présent projet renonce par ailleurs au sectionnement électoral, aujourd'hui possible pour les communes associées de moins de 30 000 habitants⁽³⁾.

L'**article L. 2113-17** applique aux communes déléguées la plupart des dispositions relatives aux arrondissements de Paris, Marseille et Lyon. Il s'agit d'une différence notable avec les actuelles communes associées, qui ne bénéficient de plein droit de ce régime que si la commune issue de la fusion compte plus de 100 000 habitants⁽⁴⁾. À titre d'exemple, le conseil de la commune déléguée sera

(1) Votre commission propose de préciser que le maire délégué est désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle. En effet, dans l'hypothèse où ce dernier renoncerait à créer des conseils des communes déléguées (article L. 2113-12 du code général des collectivités territoriales), aucune disposition ne précise qui désigne le maire délégué, dont l'institution est pourtant de droit (article L. 2113-11 du même code)

(2) Votre commission propose toutefois de permettre le cumul entre la fonction de maire de la commune nouvelle et la fonction de maire délégué durant la phase transitoire précédant le prochain renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle. En effet, le deuxième alinéa du nouvel article L. 2113-16 du code général des collectivités territoriales prévoit que le maire de l'ancienne commune en fonction au moment de la création de la commune nouvelle « devient de droit maire délégué jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal ». Or, le deuxième alinéa de l'article L. 2113-13 du même code rend incompatibles les fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué. Ces deux dispositions pourraient donc, avant le premier renouvellement du conseil municipal, entrer en contradiction et empêcher le maire de la commune nouvelle qui serait ancien maire d'une commune devenue commune déléguée de demeurer maire délégué de cette dernière.

(3) Article L. 2113-21 du code général des collectivités territoriales et articles L. 255-1 et L. 261 du code électoral.

(4) Article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Les communes associées d'une commune fusionnée de moins de 100 000 habitants peuvent également bénéficier de ce régime, mais cela suppose une décision du conseil municipal de la commune (article L. 2113-26 du même code).

compétent en matière d'aménagement et de gestion des équipements de proximité et sera consulté sur le plan local d'urbanisme ou sur les subventions versées aux associations. Quant au maire d'arrondissement, il pourra par exemple émettre un avis sur les autorisations d'utilisation du sol et les permissions de voirie et attribuer la moitié des logements (dont l'attribution relève de la commune) qui sont situés sur son territoire.

L'article L. 2113-18 étend aux conseils des communes déléguées les dispositions de droit commun relatives aux modalités de fonctionnement des conseils municipaux.

L'article L. 2113-19 procède à la même extension pour les dispositions relatives aux conditions d'exercice des fonctions de maire et d'adjoint au maire de la commune déléguée. Contrairement au droit commun, c'est cependant le conseil municipal de la commune nouvelle (et non le conseil de la commune déléguée) qui fixe les indemnités maximales accordées au maire et à ses adjoints. L'indemnité versée au titre des fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle ne peut être cumulée avec celle de maire délégué ou d'adjoint au maire délégué.

3. Le régime financier des communes nouvelles

Les nouveaux articles L. 2113-20 à L. 2113-23 du code général des collectivités territoriales proposés au présent article fixent les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes nouvelles.

Il convient de souligner que l'article 10 du présent projet propose par ailleurs deux dispositions financières de nature à favoriser la création des communes nouvelles, sous forme du maintien pendant trois ans de l'éligibilité de la commune nouvelle à la dotation globale d'équipement et à la dotation de développement rural.

Le présent article prévoyait initialement une incitation financière supplémentaire, sous forme d'une « *dotation particulière* » de DGF égale à 5 % de la dotation forfaitaire des anciennes communes (**article L. 2113-21**). Pérenne, elle devait évoluer chaque année selon le taux moyen de la DGF mise en répartition. La commission des Lois du Sénat a cependant supprimé cette incitation, jugée insuffisante par les uns et injustifiée par les autres ⁽¹⁾.

Pour votre rapporteur, le maintien de cette suppression affaiblirait sensiblement l'attractivité du statut de commune nouvelle. C'est pourquoi, à son initiative ainsi qu'à celle de M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis au nom de la commission du Développement durable, de M. Serge Grouard et de M. Patrice Verchère, votre commission vous propose de rétablir cette dotation particulière,

(1) Voir en ce sens le rapport de M. Jean-Patrick Courtois au nom de la commission des Lois, n° 169, décembre 2009, p. 91.

égale à 5 % de la dotation forfaitaire des communes se regroupant en commune nouvelle ⁽¹⁾.

À la place de cette dotation particulière de DGF, le Sénat a, à l'initiative de sa commission des Finances, institué une garantie pérenne de perception de la dotation de solidarité rurale (DSR) en faveur des communes qui en bénéficiaient avant la création de la commune nouvelle ⁽²⁾. Cette garantie, prévue à l'**article L. 2113-23** est « *au moins égale* » à la somme des attributions perçues au titre de la DSR ⁽³⁾ par les anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle. Elle évolue ensuite chaque année comme la DSR elle-même, selon un taux fixé par le comité des finances locales (CFL) ⁽⁴⁾. La garantie est donc double : elle assure le maintien de la DSR à la commune nouvelle qui, pour des raisons de seuils, n'y serait plus éligible ; elle assure à la commune nouvelle qui demeurerait en tout état de cause éligible à la DSR que le montant perçu à ce titre ne sera pas inférieur à la somme des dotations des anciennes communes. Toutefois, cette garantie n'est pas comparable à la dotation particulière de DGF supprimée par le Sénat : elle ne concerne par définition que l'espace rural ; elle ne constitue pas, à proprement parler, une incitation.

Pour techniques qu'elles soient, les autres dispositions proposées au présent article visent à assurer aux communes et, le cas échéant, aux EPCI concernés, une relative neutralité financière en cas de transformation en commune nouvelle.

Le **I de l'article L. 2113-20** renvoie aux dispositions de droit commun relatives à la dotation forfaitaire des communes nouvelles. Les **II** et **III** précisent les modalités de son calcul la première année :

– la population (pour la dotation de base) et la superficie (pour la dotation proportionnelle) prises en compte sont égales à la somme des populations et superficies des anciennes communes ;

– la part « garantie » correspond à la somme des garanties versées aux anciennes communes l'année précédente, indexée selon le taux d'évolution de la garantie fixé par le CFL. Cette dernière précision, introduite par le Sénat, a cependant été supprimée par votre commission, à l'initiative de M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances, l'indexation du complément de garantie étant devenue négative depuis deux ans ⁽⁵⁾ ;

– la part « compensation » correspond à la somme des compensations versées aux anciennes communes l'année précédente, indexés selon le taux

(1) Par coordination, ce rétablissement entraîne deux modifications de l'article 10 du présent projet de loi.

(2) La DSR est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants pour tenir compte, d'une part, des charges qu'ils supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales (article L. 2334-20 du code général des collectivités territoriales).

(3) Les deux fractions de la DSR sont concernées (fraction « bourg-centre » et fraction « péréquation »).

(4) En 2010, la DSR a progressé de 6,02 %, pour atteindre 802 millions d'euros.

(5) Voir, dans le même sens, le commentaire de l'article 5 bis AA du présent projet de loi.

d'évolution fixé par le CFL. Le Sénat a précisé que cette compensation devait, le cas échéant, être diminuée du montant de la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) perçue par la commune à compter de 2011 ⁽¹⁾.

Lorsque la commune nouvelle regroupe toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, elle bénéficie également de la part « compensation » des EPCI ⁽²⁾, qui correspond à la somme des montants perçus à ce titre par les EPCI dont elle est issue, indexée chaque année selon le taux d'évolution fixé par le CFL. Toutefois, par parallélisme avec la part « compensation » des communes, votre commission propose de prévoir la prise en compte, le cas échéant, du prélèvement au titre de la TaSCom.

Dans cette même hypothèse où la commune nouvelle rassemble toutes les communes d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, le **IV** de l'article L. 2113-20 prévoit également le transfert de la dotation d'intercommunalité des EPCI à la commune nouvelle, qui prend alors le nom de « *dotaton de consolidation* ». Le Sénat a modifié et clarifié ses modalités de calcul : la dotation de consolidation est la somme des dotations d'intercommunalité des EPCI auxquels la commune nouvelle se substitue, indexée chaque année selon le taux d'évolution fixé par le CFL pour la dotation de base des communes ⁽³⁾. À condition que l'ensemble des communes membres des EPCI considérés en soient parties prenantes, il s'agit donc d'une garantie financière supplémentaire favorisant la création d'une commune nouvelle.

Enfin, l'**article L. 2113-22** du code général des collectivités territoriales fixe les modalités de calcul du potentiel fiscal et du potentiel financier pour la première année d'existence de la commune nouvelle ⁽⁴⁾. Pour le potentiel fiscal, les bases communales prises en compte sont celles de chaque ancienne commune, ainsi que, le cas échéant, celles des EPCI auxquels la commune nouvelle se substitue. Quant au potentiel financier, il représente la somme du potentiel fiscal, de la dotation forfaitaire des anciennes communes (hors part « compensation ») et, le cas échéant, de la dotation de compensation et de la dotation d'intercommunalité des EPCI auxquels la commune nouvelle se substitue.

*

* *

(1) En application du 1.2.4 de l'article 77 de la loi de finances initiale pour 2010. La même règle, qui vise à assurer à l'État la neutralité financière du transfert de la TaSCom, est déjà prévue pour les dotations de compensation des communes et des EPCI à fiscalité mixte aux articles L. 2334-7 et L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Il s'agit de la compensation au titre de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle et au titre des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle subies entre 1998 et 2001.

(3) Prévues au 1° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales. Le texte initial faisait référence à un taux ad hoc, fixé par le CFL, au plus égal au taux de croissance de la dotation forfaitaire des communes hors part « compensation ».

(4) Pour les années suivantes, ces modalités, alignées sur le droit commun, sont prévues au II de l'article 10 du présent projet.

*La Commission, suivant l'avis défavorable du rapporteur, **rejette** les amendements de suppression CL 203 de M. Bernard Derosier et CL 331 de M. Patrick Braouezec.*

*Elle **rejette** également, suivant l'avis défavorable du rapporteur, les amendements identiques CL 204 de M. Bernard Derosier et CL 653 de la commission des finances.*

*Puis elle **rejette** successivement, suivant l'avis défavorable du rapporteur, les amendements CL 205 et CL 206 de M. Bernard Derosier.*

Elle examine ensuite les amendements identiques CL 35 de la commission du développement durable et CL 78 de M. Serge Grouard.

M. Serge Grouard. Il s'agit d'alléger les contraintes qui freinent la création de communes nouvelles.

M. le rapporteur. Avis défavorable car ces amendements vont trop loin. Couplés avec les amendements suivants des mêmes auteurs, ils permettraient qu'une commune nouvelle soit créée sans l'accord de tous les conseils municipaux et sans référendum local. Les amendements CL 402 et CL 403 que je vais présenter me paraissent établir un point d'équilibre : soit l'ensemble des conseils municipaux est d'accord, soit l'on organise un référendum, dont le résultat est examiné globalement – et non commune par commune.

M. Serge Grouard. Je regrette qu'après avoir fermé le dispositif de la métropole, on verrouille celui des communes nouvelles.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Les amendements du rapporteur me conviennent, et je retirerai donc l'amendement CL 654 de la commission des finances.

*La Commission **rejette** les deux amendements identiques.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 207 de M. Bernard Derosier.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 332 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Des pouvoirs exorbitants sont donnés au préfet. Il est invraisemblable qu'il puisse décider en lieu et place des élus et des habitants.

M. le rapporteur. Le préfet a un droit d'initiative, non de décision. Ce n'est pas la même chose. Avis défavorable, bien entendu.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CL 401 du rapporteur.*

Puis elle **rejette** les amendements identiques CL 36 de la commission du développement durable et CL 81 de M. Serge Grouard.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis, **retire** l'amendement CL 654 de la commission des finances.

La Commission **adopte** ensuite successivement les amendements CL 402 et CL 403 du rapporteur.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 79 de M. Serge Grouard.

Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CL 404 du rapporteur.

Elle en arrive à l'amendement CL 177 de M. Bernard Derosier.

M. Jean-René Marsac. Il convient de supprimer l'alinéa 18, afin de permettre la création d'une commune nouvelle intéressant des communes qui ne sont pas situées dans le même département. Des intercommunalités sont d'ores et déjà organisées sur un territoire intradépartemental.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement.

Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL 405 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 406 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de limiter les délais dans lesquels les conseils généraux seront tenus de donner leur avis, lorsqu'une commune nouvelle se substitue à des communes appartenant à des départements différents.

La Commission **adopte** l'amendement.

Puis elle **adopte** successivement les amendements CL 407, CL 408, CL 409, CL 410 et CL 411 du rapporteur, les trois premiers étant rédactionnels, le suivant de simplification et le dernier de clarification.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** ensuite les amendements identiques CL 208 de M. Bernard Derosier et CL 655 de la commission des finances puis, successivement, les amendements CL 178 et CL 179 de M. Bernard Derosier.

Elle **adopte** l'amendement CL 412 du rapporteur.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 180 de M. Bernard Derosier.

Elle examine ensuite l'amendement CL 413 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à permettre, durant la phase transitoire précédant le prochain renouvellement du conseil municipal, de cumuler la fonction de maire de la commune nouvelle et de maire délégué.

*La Commission **adopte** l'amendement. En conséquence, les amendements identiques CL 4 de M. Jean-Pierre Schosteck et CL 169 de M. Bernard Derosier sont déclarés sans objet.*

*Puis la Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels ou de précision CL 414, CL 415, CL 416, CL 417 et CL 418 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite, suivant l'avis favorable du rapporteur, l'amendement CL 656 de la commission des finances.*

Puis elle examine les amendements identiques CL 419 du rapporteur et CL 657 de la commission des finances.

M. le rapporteur. Il s'agit de préciser les modalités de calcul de la part « compensation » de la DGF des communes nouvelles.

*La Commission **adopte** ces amendements identiques.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL 420 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CL 421 du rapporteur. En conséquence, les amendements identiques CL 37 de la commission du développement durable et CL 80 de M. Serge Grouard sont déclarés sans objet.*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 422 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 8 **modifié**.*

Article 8 bis

Rapport du Gouvernement sur les ressources financières susceptibles d'être perdues par les communes se regroupant au sein de communes nouvelles

Cet article, introduit à l'initiative de M. Jean Arthuis, prévoit que le Gouvernement remet au Parlement avant le 31 décembre 2010 un rapport établissant la liste des ressources financières dont les communes qui décident de se regrouper au sein de communes nouvelles pourraient perdre le bénéfice, en raison notamment des dépassements de seuils démographiques résultant de leur regroupement.

Il s'agit ainsi d'apprécier les éventuels obstacles financiers à la création de communes nouvelles.

Votre rapporteur souligne toutefois que plusieurs dispositions du présent projet tendent à pallier certaines pertes de ressources liées à des effets de seuils :

– une garantie pérenne d'éligibilité à la dotation de solidarité rurale (dernier alinéa de l'article 8) ;

– une garantie triennale d'éligibilité à la dotation globale d'équipement (IV de l'article 10) ;

– une garantie triennale d'éligibilité à la dotation de développement rural (V de l'article 10) ;

– la conservation, sous forme d'une « *dotation de consolidation* », de la dotation d'intercommunalité de l'EPCI auquel la commune nouvelle se substitue (alinéa 66 de l'article 8).

*
* *

La Commission adopte l'article 8 bis sans modification.

Article 9

(art. 1638 du code général des impôts)

Adaptation de la législation fiscale à la création des communes nouvelles

Cet article vise à adapter aux communes nouvelles le dispositif d'intégration fiscale progressive actuellement applicable aux communes fusionnées, prévu à l'article 1638 du code général des impôts.

Ce régime fiscal transitoire permet d'organiser, sur une période de douze années, la convergence des taux des quatre impôts directs sur lesquels les communes dispose d'un pouvoir de modulation : taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation et, à compter de 2011, cotisation foncière des entreprises.

Durant cette période transitoire, l'article 1638 du code général des impôts permet de maintenir des taux d'impositions différents sur les territoires correspondant aux anciennes communes et d'organiser leur rapprochement progressif, en réduisant les écarts d'un treizième chaque année. La convergence est ainsi totale à compter de la treizième année.

La décision de recourir à ce dispositif d'intégration fiscale progressive peut être prise :

– soit, avant la fusion, par délibérations concordantes des conseils municipaux des communes ;

– soit, avant la fusion, par délibération du conseil municipal d'une seule

commune, si pour chacun des impôts considérés, le taux d'imposition appliqué dans la commune préexistante la moins imposée est égal ou supérieur à 80 % du taux d'imposition correspondant appliqué dans la commune préexistante la plus imposée ;

– soit, après la fusion, par le conseil municipal de la commune fusionnée.

Ce dispositif fiscal, qui a fait ses preuves en matière de fusion de communes, est reconduit strictement à l'identique pour les communes nouvelles. En revanche, à la différence des actuelles fusions, son application ne donne pas lieu à l'aide financière de l'État aujourd'hui prévue à l'article L. 2335-4 du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾.

*
* *

La Commission adopte l'article 9 sans modification.

Après l'article 9

La Commission examine trois amendements identiques CL 5 de M. Jean-Pierre Schosteck, CL 170 de M. Bernard Derosier et CL 658 de la commission des finances.

M. le rapporteur. Si je suis opposé à ces amendements, ce n'est pas parce que je suis hostile aux dispositions qu'ils prévoient, mais parce que l'amendement CL 425 que je vais présenter à l'article 10 est, s'agissant du FCTVA, encore plus favorable.

Les amendements CL 5, CL 170 et CL 658 sont rejetés.

Article 10

(art. L. 2334-4, L. 2334-13, L. 2334-33, L. 2334-40, L. 5211-30 et L. 5211-35 du code général des collectivités territoriales)

Adaptation des règles de calcul des dotations de l'État à la création des communes nouvelles

Cet article contient diverses dispositions financières relatives aux communes nouvelles, dont la création est prévue à l'article 8 du présent projet de loi.

Le I de l'article a été supprimé par le Sénat, en conséquence de la suppression de l'incitation financière initialement prévue à l'article 8 sous forme d'une dotation particulière de 5 % de la dotation forfaitaire des communes. En sens inverse, votre commission vous propose de le rétablir.

(1) Votre rapporteur rappelle cependant que d'autres dispositions financières favorisant la création de communes nouvelles sont proposées aux articles 8 et 10 du présent projet de loi.

Le **II** de l'article adapte les définitions du potentiel fiscal et du potentiel financier des communes, figurant à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, afin d'y mentionner expressément les communes nouvelles⁽¹⁾. La référence, pour le calcul du potentiel financier, à la dotation particulière précitée a été supprimée par le Sénat, en conséquence de la suppression de cette dotation à l'article 8. En sens inverse, votre commission vous propose de rétablir cette référence.

Le **III** de l'article adapte la définition de la dotation d'aménagement prévue à l'article L. 2334-13 du même code⁽²⁾ : elle représente le solde entre le montant total de la DGF des communes et la dotation forfaitaire des communes, y compris celle des communes nouvelles prévue à l'article L. 2113-20⁽³⁾. Il s'ensuit que la création des communes nouvelles n'augmente pas le montant total de la DGF.

Le **IV** de l'article vise à offrir à un EPCI se transformant en commune nouvelle une garantie d'éligibilité à la dotation globale d'équipement (DGE) prévue à l'article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales. Valable pendant trois ans, cette garantie suppose que l'EPCI ait bénéficié de la DGE l'année précédant la création de la commune nouvelle⁽⁴⁾. Les crédits de la DGE attribués aux EPCI étant répartis par département⁽⁵⁾, le présent article précise que l'enveloppe de DGE revenant au département concerné par la création de la commune nouvelle sera majorée à due concurrence.

Le **V** de l'article vise à offrir à un EPCI se transformant en commune nouvelle une garantie d'éligibilité à la dotation de développement rural (DDR) prévue à l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales⁽⁶⁾. Valable pendant trois ans, cette garantie suppose que l'EPCI ait été éligible à la DDR l'année précédant la création de la commune nouvelle.

Le **VI** de l'article procède aux coordinations résultant de la création des communes nouvelles dans les dispositions de l'article L. 5211-30 du même code, relatives à la dotation d'intercommunalité.

Le **VII** de l'article abroge l'article L. 5211-35 du code général des

(1) Il s'agit des définitions pérennes du potentiel fiscal et du potentiel financier : pour la première année de création de la commune nouvelle, leurs modalités de calcul sont proposées aux alinéas 69 et 70 de l'article 8 du présent projet (article L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales).

(2) La dotation d'aménagement se compose de la DGF des groupements de communes, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, la dotation de solidarité rurale et la dotation nationale de péréquation.

(3) Voir supra le commentaire de l'article 8 du présent projet. La référence à l'article L. 2113-21 a en revanche été supprimée par le Sénat, en conséquence de la suppression de la dotation particulière précitée.

(4) La DGE bénéficie aux communes de moins de 2 000 habitants et, sous conditions de potentiel financier, aux communes de moins de 20 000 habitants.

(5) Article L. 2334-34 alinéa 3 du code général des collectivités territoriales.

(6) La DDR comporte deux parts, l'une réservée aux EPCI ruraux pour financer des projets de développement économique, social et touristique ou des actions en faveur des espaces naturels, l'autre destinée aux communes et EPCI ruraux pour financer des opérations de maintien et de développement des services publics et des services au public en milieu rural.

collectivités territoriales, qui fixe les modalités de calcul de la dotation forfaitaire des communes fusionnées appartenant à un même EPCI. Cet article est désormais inutile, le nouveau dispositif des communes nouvelles se substituant à celui des fusions de communes.

Outre les mesures de coordination résultant du rétablissement à l'article 8 de la dotation particulière en faveur des communes nouvelles, votre commission vous propose d'adopter deux séries de dispositions supplémentaires :

– un alignement des communes nouvelles sur le mécanisme le plus favorable de remboursement du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Les communes nouvelles bénéficieraient ainsi des attributions du FCTVA l'année même de réalisation des dépenses d'investissement, à l'instar du régime existant pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. En l'absence de cette disposition (insérée, à l'initiative de votre rapporteur, au **VIII** du présent article), les communes nouvelles seraient soumises à la règle de droit commun, c'est-à-dire au décalage de deux ans entre la dépense d'équipement et le remboursement du FCTVA ⁽¹⁾ ;

– des mesures de coordination (**IX à XVIII** du présent article) rendues nécessaires tant par le nouveau dispositif relatif aux communes nouvelles que par le maintien, pour les communes fusionnées existantes, de l'application des anciens articles relatifs aux fusions « Marcellin » (maintien prévu à l'article 11 du présent projet).

*
* *
*

*La Commission **adopte** successivement les amendements CL 423, CL 424, CL 425 et CL 426 du rapporteur, de coordination ou de précision.*

*Puis elle **adopte** l'article 10 **modifié**.*

Article 11

Maintien des règles actuellement applicables aux communes fusionnées

Cet article vise à préciser l'articulation entre l'ancien régime « Marcellin » applicable aux fusions de communes et le nouveau régime des communes nouvelles résultant des articles 8 à 10 du présent projet, le second se substituant au premier.

Le **premier alinéa du I** du présent article maintient, pour les communes fusionnées avant l'entrée en vigueur de la loi, les règles qui leur sont actuellement applicables. Il s'agit des règles fixées au chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} de la

(1) Ou d'une seule année pour les communes entrées dans le champ de la mesure de remboursement accéléré prévue par le plan de relance de l'économie (mesure prise dans la loi de finances rectificative du 20 avril 2009, prolongée par la loi de finances initiale pour 2010).

deuxième partie du code général des collectivités territoriales (nonobstant leur modification par l'article 8 du présent projet) et à l'article 1638 du code général des impôts (nonobstant leur modification par l'article 9 du présent projet)⁽¹⁾.

Toutefois, le Sénat a apporté un double tempérament à ce principe du maintien du régime juridique actuellement applicable aux communes fusionnées.

D'une part, le **III** du présent article tend à simplifier les modalités de suppression des communes associées aujourd'hui en vigueur. Alors que le préfet ne peut actuellement y procéder qu'après une consultation de la population de la commune⁽²⁾, la suppression d'une commune associée pourrait désormais être prononcée à la demande soit du conseil municipal (à la majorité des deux tiers)⁽³⁾, soit du tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la portion de territoire concernée, après accomplissement des formalités préalables à une modification des limites communales (enquête publique, puis consultation d'une commission élue)⁽⁴⁾. Ces dispositions facilitent ainsi le passage d'une « fusion association » à une « fusion simple ».

D'autre part, le Sénat a ouvert aux communes associées la possibilité, sur décision du conseil municipal, de bénéficier du nouveau régime mis en place pour les communes déléguées (**deuxième alinéa du I** du présent article)⁽⁵⁾.

Au total, l'éventail des possibles pour les actuelles communes associées est donc particulièrement large : maintien du *statu quo* antérieur à la réforme ; passage au nouveau régime applicable aux communes déléguées ; disparition pure et simple.

Par ailleurs, le Sénat a introduit un **II** au présent article, instaurant un mécanisme de « retour à l'autonomie » des communes associées. Il s'agit de leur permettre de se détacher d'une commune fusionnée et de recouvrer leur statut de collectivités territoriales de plein exercice. Ce dispositif a une finalité strictement inverse à celle présidant au présent projet de loi, qui vise à remédier à l'émiettement communal. Il est de surcroît inutile : des possibilités de « défusion » existent déjà sur le fondement des articles L. 2112-2 et suivants du code général des collectivités territoriales régissant la modification des limites territoriales des communes. À l'initiative de votre rapporteur, il vous est donc proposé de supprimer ces dispositions.

(1) *Votre commission propose par ailleurs de supprimer le troisième alinéa du I du présent article, selon lequel l'article L. 2334-11 du code général des collectivités territoriales « cesse de produire ses effets à compter de l'année 2011 ». Cette disposition apparaît à la fois ambiguë et inutile : il découle du texte même de l'article L. 2334-11 que ce dernier n'est applicable qu'aux communes fusionnées au sens de la loi « Marcellin » (communes pour lesquelles cet article demeure pertinent), et non aux communes nouvelles au sens du nouvel article L. 2113-1 (pour lesquelles des règles spécifiques de calcul de la DGF sont prévues au nouvel article L. 2113-20).*

(2) *Consultée à la demande du conseil municipal, la population se prononce à la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits (article L. 2113-16 du code général des collectivités territoriales).*

(3) *Il conviendrait de préciser qu'il s'agit de la majorité des deux tiers des membres du conseil municipal.*

(4) *Formalités prévues aux articles L. 2112-2 et L. 2112-3 du code général des collectivités territoriales.*

(5) *Ce nouveau régime est fixé aux articles L. 2113-10 à L. 2113-19 du code général des collectivités territoriales (article 8 du projet de loi).*

*
* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 209 de M. Bernard Derosier.*

*Puis elle **adopte** les amendements CL 427, CL 428, CL 429 et CL 430 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 11 **modifié**.*

Article 11 bis

(art. L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales)

Abaissement du seuil de création facultative de conseils de quartier

Cet article, introduit par le Sénat, tend à abaisser de 20 000 à 10 000 habitants le seuil de création facultative de conseils de quartier.

La mise en place de conseils de quartier, créés par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, est actuellement obligatoire dans les communes d'au moins 80 000 habitants et facultative dans les communes d'au moins 20 000 habitants.

Le présent article vise à étendre cette faculté aux communes d'au moins 10 000 habitants.

En application de l'article 2143-1 du code général des collectivités territoriales, il convient de rappeler que :

– la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement des conseils de quartier sont fixées par le conseil municipal ;

– les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville ;

– le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier ;

– le conseil municipal peut affecter aux conseils de quartier un local et leur allouer chaque année des crédits de fonctionnement ;

– le nombre maximal d'adjoints au maire ⁽¹⁾ peut donner lieu à dépassement, en vue de la création de postes d'adjoints chargés de quartier, dans la limite de 10 % de l'effectif légal du conseil municipal (article L. 2122-2-1 du code général des collectivités territoriales).

(1) Soit 30 % de l'effectif légal du conseil municipal (article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales).

Toutefois, votre rapporteur doute de l'intérêt pratique d'une subdivision en quartiers de communes comprenant moins de 20 000 habitants. Il vous est en conséquence proposé de supprimer cet article.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement de suppression CL 431 du rapporteur.*

*En conséquence, l'article 11 bis est **supprimé**.*

CHAPITRE IV

Regroupement de départements et de régions

Ce chapitre, dont l'intitulé devra être adapté pour tenir compte de l'insertion par le Sénat d'un article 12 *bis*, qui ne concerne pas des fusions entre départements et régions, est désormais composé de quatre articles, destinés à permettre aux assemblées délibérantes des départements et des régions de prendre, avec l'accord des populations concernées, l'initiative de se regrouper ou de modifier leurs limites territoriales. Votre rapporteur estime que de telles démarches pourraient, si elles rencontrent une adhésion suffisante, conduire à une simplification et à un allègement de notre organisation territoriale, favorisant ainsi une gestion plus efficace et économe des affaires locales.

Avant l'article 12

Adaptation de l'intitulé du chapitre IV du titre II du projet de loi

Le Sénat ayant complété le chapitre IV du titre II du projet de loi, qui ne traitait initialement que des regroupements entre régions et entre départements, pour ajouter de nouvelles dispositions applicables aux initiatives locales tendant à fusionner une région et les départements qui la composent, mais aussi à transférer un département d'une région à une autre région voisine, son titre n'est plus cohérent. En effet, il ne fait pas actuellement référence à de tels transferts, qui conduiraient à modifier les limites territoriales des régions limitrophes concernées, mais uniquement au « *regroupement de départements et de régions* ». Il vous est donc proposé de mettre à jour l'intitulé de ce chapitre, en y mentionnant également la modification des limites territoriales des régions.

*
* *
*

La Commission adopte l'amendement CL 493 du rapporteur modifiant l'intitulé du chapitre IV.

Article 12

(chapitre IV [nouveau] du titre Ier du livre Ier de la troisième partie du code général des collectivités territoriales)

Regroupement de départements

Cet article tend à créer une procédure permettant aux départements de prendre l'initiative de leur regroupement, comme l'a notamment proposé le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, remis le 5 mars 2009 au Président de la République⁽¹⁾. En effet, la loi ne précise actuellement la

(1) « Il est temps de décider », *rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République, 5 mars 2009 (proposition n° 2)*. Ce rapport soulignait : « Il n'existe, dans le droit actuel,

procédure applicable que pour la modification des *limites territoriales* des départements : en vertu de l'article L. 3112-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), cet aménagement territorial peut être décidé par la loi après consultation des conseils généraux concernés, ou par décret en Conseil d'État si ceux-ci sont d'accord.

Les régions étant d'ores et déjà composées en agrégeant des départements, la problématique du regroupement des départements peut sembler en partie satisfaite et, par conséquent, secondaire par rapport à celle du regroupement des régions. Pour autant, il n'est pas illégitime de compléter notre législation dans ce domaine pour offrir aux conseils généraux des possibilités comparables à celles que l'article 13 du projet de loi prévoit de donner aux conseils régionaux.

Le texte adopté par le Sénat, qui diffère assez sensiblement du texte initial du projet de loi, a toutefois conservé la distinction entre trois phases successives, d'ailleurs commune aux quatre articles formant ce chapitre :

- l'origine de l'initiative, qui émane des assemblées locales ;
- la recherche d'un soutien directement exprimé par les électeurs, spécialement consultés à ce sujet ;
- la décision prise, au niveau national, de procéder au regroupement local proposé.

a) Une initiative prise par les conseils généraux

Le paragraphe I de l'article prévoyait, dans sa rédaction initiale, que l'initiative du regroupement de plusieurs départements pouvait n'émaner que du conseil général de certains d'entre eux. Le préfet, saisi de la demande initiale par un ou plusieurs conseils généraux, aurait alors dû consulter les autres conseils généraux territorialement concernés, à charge pour ceux-ci de faire connaître, dans un délai de six mois, leur propre avis. La procédure de regroupement aurait, toutefois, pu se poursuivre en cas d'avis négatif, par le biais d'un référendum local (*voir ci-après*). Il s'agissait donc d'une procédure moins protectrice de la volonté des assemblées locales que celle actuellement applicable aux regroupements de régions, laquelle suppose des délibérations *concordantes* des assemblées délibérantes concernées.

Le Sénat, craignant que certains départements peu peuplés ne soient, contre leur gré, « absorbés » par un département voisin à la population bien plus nombreuse ⁽¹⁾, a adopté un amendement de M. Michel Charasse imposant une

aucune disposition prévoyant la procédure à suivre lorsque deux départements, ou plus, souhaitent se regrouper. Or, certains départements manifestent cette volonté ».

(1) *Le rapport du sénateur Jean-Patrick Courtois sur le projet de loi considère qu'au vu des données démographiques, on ne pourrait écarter le cas d'une fusion imposée par le département du Nord à celui du Pas-de-Calais, ou encore l'hypothèse que le département des Alpes-Maritimes puisse contraindre ceux des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes à le rejoindre.*

initiative conjointe des conseils généraux concernés. Cette exigence a certes l'inconvénient de renforcer la rigidité de la procédure, mais elle permettra effectivement **d'éviter des fusions contraintes, qui ne donneraient certainement pas de bons résultats en pratique.**

Par ailleurs, le Sénat a précisé, à l'initiative de sa commission des Lois, que les départements formant la demande de fusion devaient être contigus. Votre commission vous propose d'ajouter que les départements concernés doivent être situés dans la même région. À défaut, la mutualisation des élus entre les échelons départemental et régional, prévue en 2014 avec la création des conseillers territoriaux, deviendrait difficile, voire impossible – à moins de modifier les limites des régions affectées, ce qui impliquerait de nouvelles consultations et compliquerait inutilement la procédure.

Enfin, à l'initiative de M. Hervé Maurey, le Sénat a souhaité permettre **l'inscription de plein droit d'une demande de regroupement à l'ordre du jour** d'un conseil général, lorsqu'au moins 10 % de ses membres le proposent. Il est effectivement souhaitable que le débat puisse avoir lieu dans les assemblées délibérantes. Toutefois, la procédure de droit commun le permettra déjà, puisqu'elle prévoit qu'un tiers des conseillers généraux, seuil à la fois raisonnable et représentatif, suffit pour obtenir l'inscription d'une question à l'ordre du jour du conseil général (article L. 3121-10 du CGCT). La dérogation au droit commun prévue par les sénateurs paraît donc excessive⁽¹⁾ et compliquerait inutilement notre droit, en faisant varier les seuils selon les sujets. Aussi vous est-il proposé de préserver l'application de la règle ordinaire, en supprimant cet ajout sénatorial.

b) Le nécessaire soutien des populations concernées

Le projet de loi prévoyait, dans sa rédaction initiale, que le regroupement demandé par les conseils généraux pourrait faire l'objet, en cas de délibération concordante de tous les conseils généraux territorialement intéressés, d'une consultation des électeurs concernés, organisée selon des modalités précisées par décret. Cette consultation, requérant en tout état de cause l'accord préalable du Gouvernement, aurait, en revanche, été obligatoire dans l'hypothèse où certains conseils généraux ne se seraient pas joints à la demande de regroupement. Une telle organisation, inspirée du rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, visait à permettre de surmonter les réticences d'un conseil général en sollicitant directement l'approbation de la population concernée.

Il n'était, toutefois, pas précisé si le résultat de la consultation devait être apprécié au niveau de l'ensemble des territoires concernés, ou de chacun des départements. Compte tenu de l'impact éventuel des inégalités démographiques déjà évoquées, seule la seconde hypothèse paraît respectueuse du principe de libre

(1) En outre, la rédaction sénatoriale ne prévoit aucune limitation de la fréquence de telles demandes, contrairement au droit commun (l'article L. 3121-10 du CGCT disposant qu'« un même conseiller général ne peut présenter plus d'une demande de réunion par semestre »).

administration des collectivités territoriales, tel qu'il résulte du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution ⁽¹⁾.

Le Sénat a jugé plus prudent, en adoptant l'amendement précité de M. Michel Charasse, de prévoir que la consultation des électeurs devrait avoir lieu dans tous les cas et que son résultat devrait être apprécié dans chacun des départements. En dépit de ce souhait, la rédaction sénatoriale pourrait toutefois laisser penser que l'accord exigé est apprécié au niveau de chaque commune des départements concernés, et qu'il s'agit de l'accord des électeurs inscrits, plutôt que de celui de ceux qui se sont exprimés : ces ambiguïtés rédactionnelles doivent donc être dissipées.

Le Sénat a, dans le même mouvement, souhaité renvoyer les modalités d'organisation du scrutin aux dispositions des articles L.O. 1112-1 et suivants du CGCT, qui régissent le référendum local. Votre rapporteur estime que, s'agissant d'un enjeu important puisqu'il concerne l'existence même de grandes collectivités territoriales, il est légitime que le législateur veuille apporter dans le texte de la loi les précisions nécessaires, plutôt que de s'en remettre au seul pouvoir réglementaire. Le renvoi choisi par les sénateurs pose, néanmoins, une difficulté juridique. En effet, contrairement à la consultation des électeurs prévue aux articles L. 1112-15 à L. 1112-22 du CGCT, le référendum local a nécessairement un caractère décisionnel, comme le précise le premier alinéa de l'article L.O. 1112-7 du même code ⁽²⁾. Or, le texte adopté par le Sénat prévoit, au paragraphe III, que la décision de regroupement est prise non pas les collectivités territoriales, mais par l'État (*voir ci-après*).

Il vous est donc proposé, pour éviter toute incohérence, de préciser que cette forme nouvelle de consultation des électeurs ne sera soumise qu'aux dispositions matériellement et juridiquement utiles du régime applicable au référendum local (article L.O. 1112-3, deuxième alinéa de l'article L.O. 1112-4, articles L.O. 1112-5 et L.O. 1112-6 et deuxième alinéa de l'article L.O. 1112-7). **Afin de faciliter la tenue de ces consultations** (tout en préservant la représentativité de la demande), **il vous est également proposé de préciser que le résultat est positif si une majorité simple des électeurs, représentant au moins le quart des inscrits, se prononce en faveur du projet de regroupement** ⁽³⁾. La

(1) *Rappelons qu'en vertu de cet alinéa, « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus ». Il ne s'agit certes pas d'une liberté absolue, puisqu'il revient au législateur de préciser les conditions permettant de l'exercer. Toutefois, le Conseil constitutionnel s'assure, lorsqu'une loi impose à des collectivités territoriales des obligations limitant leur libre administration, que le législateur n'y porte pas une « atteinte qui excéderait la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi », comme il l'a rappelé dans sa décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 « Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense ».*

(2) *Cet alinéa dispose : « Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés ».*

(3) *Le mécanisme serait donc identique, sur ce point, à celui que prévoit actuellement le premier alinéa de l'article L. 2113-3 du CGCT pour les fusions de communes (le second alinéa de cet article confère en outre, pour les fusions de communes, un droit de veto à chaque commune, lorsqu'une majorité qualifiée d'électeurs s'oppose au projet de fusion).*

règle prévue pour les référendums locaux (premier alinéa de l'article L.O. 1112-7 du CGCT), à laquelle renvoie le texte du Sénat, est, quant à elle, moins souple, puisqu'elle impose qu'au moins la moitié des électeurs inscrits ait pris part à la consultation.

c) Une décision finale qui revient à l'État

Le Sénat n'a pas modifié la règle, fixée au paragraphe III de cet article, selon laquelle le regroupement est décidé par décret en Conseil d'État. Cet aspect de la procédure rejoint le droit commun déjà applicable aux modifications du nom ou du territoire des départements comme des régions⁽¹⁾, ainsi que la proposition du Comité pour la réforme des collectivités locales. Il est, en tout état de cause, indispensable que la procédure s'achève par une décision prise par les pouvoirs publics au niveau national car, en raison du caractère unitaire de notre État, les collectivités locales ne sont pas compétentes pour délimiter elles-mêmes leur territoire.

*
* *
*

La Commission examine l'amendement CL 494 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à préciser que les départements dont le regroupement pourrait être demandé devraient être situés dans la même région, afin d'éviter de compliquer inutilement la procédure, et à aligner sur la règle de droit commun la possibilité d'une initiative minoritaire.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

En conséquence, l'amendement CL 259 de M. Michel Zumkeller, les amendements identiques CL 38 de la commission du développement durable, CL 89 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, CL 210 de M. Bernard Derosier, l'amendement CL 333 de M. Patrick Braouezec, ainsi que les amendements identiques CL 90 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier et CL 211 de M. Bernard Derosier sont déclarés sans objet.

*La Commission **adopte** l'article 12 **modifié**.*

Article 12 bis

(art. L. 4122-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Transfert d'un département d'une région à une autre

Cet article, introduit dans le projet de loi à l'initiative du sénateur Dominique de Legge, vise à créer au sein du CGCT un nouvel article L. 4122-1-1,

(1) Articles L. 3111-1 à L. 3113-2 du CGCT pour les départements, articles L. 4121-1 à L. 4123-1 du même code pour les régions.

qui assouplit les conditions permettant de transférer un département d'une région à une autre.

Rappelons que l'article L. 4122-1 de ce code, qui ne concerne pas le cas spécifique d'un département appelés à changer de région, prévoit déjà :

– que la loi peut modifier les limites régionales après consultation des assemblées délibérantes des régions et des départements concernés, le législateur n'étant pas lié par ces avis ;

– qu'en cas d'accord de ces mêmes assemblées délibérantes sur une modification affectant des départements limitrophes situés dans des régions distinctes, un simple décret en Conseil d'État peut procéder au changement.

Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales avait proposé, le 5 mars 2009, que l'initiative d'un projet de transfert d'un département d'une région à une autre puisse provenir d'une délibération concordante des deux conseils régionaux et du conseil général concerné, assortie d'un avis favorable d'une majorité des conseils généraux des deux régions concernées. Le rapport d'étape de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales du 11 mars 2009 avait, quant à lui, suggéré qu'une telle modification ne nécessite dorénavant qu'une délibération concordante des deux régions et du département concernés, à condition qu'elle soit approuvée par une majorité des électeurs concernés, dans le cadre d'une consultation spécialement organisée par les pouvoirs publics.

Le nouvel article d'origine sénatoriale s'écarte de ces propositions, en permettant aux pouvoirs publics de décider d'une telle modification par décret en Conseil d'État, non seulement en cas de délibération concordante du conseil général et des deux conseils régionaux concernés (la consultation des électeurs étant alors facultative), mais aussi dans l'hypothèse où seulement l'une de ces trois assemblées délibérantes s'est prononcée en faveur du changement. Dans ce dernier cas seulement, l'accord d'une majorité des électeurs concernés devrait, dans chacune des trois collectivités, être donnée lors d'une consultation spécifique.

Votre rapporteur considère qu'il n'est pas légitime de soumettre de telles modifications territoriales à une procédure plus souple que celle prévue pour les regroupements de départements ou de régions, alors même qu'elles ne contribuent pas, contrairement à ces derniers, à la rationalisation des structures territoriales. Il vous est donc proposé d'**aligner, autant que possible, la rédaction de cet article sur celle proposée pour les articles 12 et 13 du projet de loi**, ce qui conduit à apporter les modifications suivantes :

– l'initiative doit provenir d'une délibération concordante des deux conseils régionaux et du conseil général concernés ;

– la demande de transfert du département doit être approuvée dans chacune des trois collectivités concernées, à la majorité des suffrages exprimés (représentant au moins le quart des électeurs inscrits) ;

– l'accord préalable du Gouvernement, proposé par le Sénat, n'est plus requis pour engager cette consultation des électeurs, mais le pouvoir exécutif conserve la responsabilité de la décision finale de transfert, par décret en Conseil d'État – le recours à une loi ne semblant pas indispensable, dès lors que l'existence d'aucune des collectivités territoriales concernées n'est directement affectée.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 495 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à aligner la nouvelle procédure proposée pour le transfert d'un département d'une région à une autre sur celle définie à l'article 12 pour le regroupement de départements.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence l'amendement CL 258 de M. Michel Zumkeller et l'amendement CL 91 de M. Pierre Morel-À-L'Huissier sont déclarés sans objet.

La Commission adopte l'article 12 bis modifié.

Article 13

(art. L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales)

Assouplissement des règles applicables aux regroupements de régions

Cet article vise à assouplir la procédure légale permettant actuellement à plusieurs régions volontaires de fusionner, afin d'accroître les chances que de tels regroupements puissent effectivement avoir lieu.

Alors que la carte de nos régions n'a pas évolué depuis la définition, en 1956, des « circonscriptions d'action régionale », réunir certaines d'entre elles pourrait présenter un intérêt économique comme administratif. Ainsi, le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales du 5 mars 2009 remarquait qu'en dépit de leur superficie, comparable voire supérieure à nombre de régions européennes, les régions françaises se caractérisent bien souvent par une population et un poids économique plus faibles (dix d'entre elles ⁽¹⁾ ayant une population inférieure à 2 millions d'habitants) : à l'inverse, « l'objectif consistant à doter les régions d'une population moyenne de 3 à 4 millions d'habitants serait

(1) Tel est le cas des régions Alsace, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Haute-Normandie, Limousin, Picardie et Poitou-Charentes.

de nature à leur donner force et vigueur ». Plusieurs rapports parlementaires ⁽¹⁾ ont également dressé ce constat, en soulignant que plusieurs administrations françaises avaient déjà opté pour un découpage du territoire national en sept ou huit grandes circonscriptions interrégionales. Le Comité précité plaidait, quant à lui, pour qu'une réflexion soit menée avec les élus locaux afin que, « *dans un délai raisonnable, notre pays soit doté d'environ une quinzaine de régions* ». Votre rapporteur estime qu'en tout état de cause, il est essentiel que de s'assurer de l'adhésion de la population à ce processus, même s'il ne résulte que d'initiatives ponctuelles des élus concernés – une réflexion en ce sens avait, par exemple, débuté en 2004 sous l'impulsion conjointe des conseils régionaux de Haute-Normandie et de Basse-Normandie.

Notre droit permet déjà, en principe, de conduire de telles fusions. Toutefois, les conditions imposées par l'article L. 4123-1 du CGCT sont très exigeantes et ont, en réalité, pour effet de dissuader les initiatives locales. Le Gouvernement ne peut, en effet, être saisi de tels projets que s'ils font l'objet non seulement d'une délibération concordante des conseils régionaux intéressés, mais aussi d'un avis favorable d'une majorité qualifiée des conseils généraux composant ces régions (accord exprimé par au moins la moitié des conseils généraux, représentant les deux tiers de la population totale des régions intéressées, ou par au moins les deux tiers de ces conseils généraux, représentant la moitié de cette même population).

Afin de diminuer ces contraintes, le projet de loi prévoyait initialement, dans le prolongement des conclusions du Comité pour la réforme des collectivités locales, que l'accord des conseils généraux ne serait plus requis : des délibérations concordantes des conseils régionaux concernés auraient été suffisantes. En outre, en cas de délibérations divergentes entre ces derniers, le projet aurait pu être poursuivi grâce à une consultation de l'ensemble des électeurs des régions concernées, pourvu qu'il recueille une approbation à la majorité simple (et à condition qu'au moins un quart des électeurs inscrits aient participé au scrutin). Ce dispositif, inspiré de celui proposé à l'article 12 pour les départements, permettait donc de surmonter l'éventuelle opposition d'une ou plusieurs assemblées délibérantes, si la population ne la partageait pas.

Le Sénat a, toutefois, remarqué que ce système aurait eu l'inconvénient de permettre la fusion de certaines régions contre la volonté de leur population, en particulier en cas de fortes inégalités démographiques entre les régions intéressées (le rapport du sénateur Jean-Patrick Courtois sur le projet de loi soulignait

(1) Rapport d'information (n° 1153) sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, présenté par MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, le 8 octobre 2008, au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann ; rapport d'information (n° 2881) sur l'équilibre territorial des pouvoirs, présenté par M. Michel Piron, le 22 février 2006, au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale ; rapport d'information (n° 264) sur les premières orientations sur la réorganisation territoriale, présenté par M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, le 11 mars 2009, au nom de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales.

notamment le risque que l'avis d'une majorité de la population des régions Limousin ou Picardie ne soit pas pris en compte).

En adoptant un amendement de M. Michel Charasse, le Sénat a décidé, à l'instar de ce qu'il a prévu pour les fusions de départements, de soumettre les projets de fusions de régions à une double exigence de délibérations concordantes des conseils régionaux concernés et d'approbation par référendum local, dans chaque région correspondante. Il a également été précisé, à l'initiative du sénateur Jean-Pierre Sueur, que les conseils généraux devraient être consultés sur le projet et rendre leur avis (non contraignant) dans un délai de trois mois. Lorsque ces conditions seraient réunies, le Gouvernement pourrait, comme actuellement, décider éventuellement de procéder au regroupement. Enfin, le Sénat a adopté un amendement de M. Hervé Maurey, permettant à 10 % au moins des membres d'un conseil régional d'obtenir, de plein droit, l'inscription du projet de regroupement à l'ordre du jour de celui-ci.

Votre rapporteur constate que ces modifications ne représenteraient qu'un assouplissement très partiel de la procédure actuelle, dans la mesure où la suppression de la nécessité d'un accord des conseils généraux à la majorité qualifiée serait plus que compensée par l'obligation d'organiser, dans tous les cas, une consultation des électeurs (nullement imposée, aujourd'hui, par l'article L. 4123-1 du CGCT). Il comprend, toutefois, la volonté sénatoriale de veiller à ce que la volonté de la population soit toujours prise en compte et à ce qu'aucune région ne soit, contre son gré, absorbée par une région voisine plus peuplée.

Il vous est donc proposé d'**apporter à cet article des modifications similaires à celles proposées pour l'article 12 du projet de loi concernant les regroupements de départements**, c'est-à-dire :

– l'alignement de la faculté d'obtenir de plein droit l'inscription d'un tel débat à l'ordre du jour de leur assemblée sur les conditions de droit commun (demande formulée par un tiers des conseillers régionaux) ;

– le recours à une forme spécifique de consultation des électeurs, plutôt qu'à un référendum local (qui, en l'occurrence, ne pourrait pas être lui-même décisionnel), même s'il reste nécessaire de renvoyer à certains articles applicables au référendum local. Cette modification ne remettrait pas en cause le fait que l'adhésion de la population concernée demeure juridiquement nécessaire pour que le regroupement puisse être décidé par le Gouvernement ;

– la nécessité que la demande de regroupement soit approuvée par la population à la majorité simple des suffrages exprimés, représentant au moins le quart des électeurs inscrits (par analogie avec le premier alinéa de l'article L. 2113-3 du CGCT). Ce choix, qui assouplit la condition sénatoriale imposant qu'au moins la moitié des électeurs inscrits aient participé à cette consultation, suffira à assurer une représentativité suffisante du résultat, s'agissant d'un projet déjà approuvé par l'ensemble des conseils régionaux concernés.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 496 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit à nouveau d'aligner la procédure prévue pour le regroupement de plusieurs régions sur celle définie à l'article 12 pour le regroupement de départements.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements identiques CL 39 de la commission du développement durable, CL 92 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, CL 212 de M. Bernard Derosier, l'amendement CL 334 de M. Patrick Braouezec, ainsi que les amendements identiques CL 93 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier et CL 213 de M. Bernard Derosier et CL 267 sont déclarés sans objet.

La Commission adopte l'article 13 modifié.

Article 13 bis

(chapitre IV [nouveau] du titre II du livre Ier de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales)

Fusion entre une région et les départements qui la composent

En adoptant un amendement de son rapporteur Jean-Patrick Courtois, la commission des Lois du Sénat a complété le chapitre IV du titre II du projet de loi, qui ne concernait à l'origine que les regroupements entre régions et entre départements – que l'on peut qualifier de « fusions horizontales » –, par un nouvel article instituant une procédure spécifique régissant la fusion « verticale » entre une région et les départements qui la composent. Il convient de rappeler que, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le premier alinéa de l'article 72 de la Constitution permet effectivement de remplacer des collectivités territoriales de différents niveaux par une même collectivité, directement créée par la loi⁽¹⁾. Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales avait d'ailleurs estimé qu'en raison de cette compétence directe et permanente du législateur dans ce domaine, « *il n'y [avait] pas lieu de prévoir des dispositions particulières* » pour conduire de telles fusions, la Constitution n'imposant d'ailleurs pas que « *l'accord des collectivités existantes soit exigé* ».

Votre rapporteur estime, pour sa part, qu'indépendamment de ces considérations juridiques, il est politiquement préférable que ces regroupements ne soient conduits que s'ils font l'objet d'une adhésion suffisante des élus et de la population locale concernés. Telle était également la conclusion du rapport

(1) Le premier alinéa de l'article 72 de la Constitution prévoit actuellement : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. **Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.** ».

d'information de votre commission des Lois sur la clarification des compétences des collectivités territoriales du 8 octobre 2008, ainsi que du rapport de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales du 17 juin 2009. Sur le fond, de telles fusions, décidées par le législateur – qui, constitutionnellement, demeure seul compétent – permettraient évidemment, en supprimant les doublons administratifs entre une région et les départements qu'elle regroupe, de mener des politiques locales plus cohérentes et moins coûteuses⁽¹⁾. Il ne s'agit pas ici d'hypothèses purement théoriques, car une telle évolution a parfois été évoquée pour les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin et la région Alsace, et pourrait peut-être intéresser d'autres collectivités métropolitaines.

Le texte proposé par la commission des Lois du Sénat prévoyait que le législateur pourrait procéder à une telle fusion verticale sur initiative locale, à la condition que ce projet ait fait l'objet d'une délibération concordante de la région et des départements concernés, ainsi que d'une consultation des populations concernées dans chaque département. La poursuite de la procédure n'aurait toutefois pas été subordonnée, en droit, à l'obtention d'un avis favorable des électeurs consultés, contrairement à ce qui était prévu aux articles 12 et 13 du projet de loi pour les fusions horizontales entre régions ou entre départements. La décision sénatoriale de renvoyer, à l'initiative de M. Michel Charasse, au régime du référendum local, a toutefois conduit à rendre obligatoire la prise en compte du souhait des électeurs. L'adoption en séance publique d'un amendement présenté par Mme Catherine Troendle, précisant que le résultat de cette consultation devrait être apprécié à la fois dans la région et dans chacun des départements concernés, s'inscrit également dans cette perspective : la fusion ne pourrait être demandée que si une majorité des élus comme des électeurs la soutient dans chacune des collectivités territoriales. Votre rapporteur approuve cette recherche du consensus local et estime qu'il est souhaitable d'**aligner, dans la mesure du possible, les conditions de majorité proposées sur celles qui sont prévues pour les fusions horizontales de départements et de régions**, ainsi que pour la modification de leurs limites territoriales. Il vous proposera, toutefois, de mieux cibler le renvoi aux articles du CGCT régissant le référendum local, afin de tenir compte des problèmes de cohérence juridique posés par la rédaction sénatoriale⁽²⁾.

Le Sénat a également décidé, à l'initiative de M. Jacques Blanc, que les comités de massif devraient être consultés et rendre leur avis avant la consultation des électeurs lorsque le projet de fusion concernerait un territoire comprenant des

(1) Cette analyse a d'ailleurs récemment convaincu, dans un cadre constitutionnel certes différent, nos compatriotes de Guyane et de Martinique : il est alors apparu clairement, à la lumière des résultats du référendum local organisé deux semaines plus tôt dans ces mêmes collectivités, qu'il ne s'agissait en rien de promouvoir par ce biais une autonomie locale, qui aurait éloigné nos concitoyens de l'application, sur leur territoire, du droit commun de la République.

(2) Plusieurs professeurs de droit public entendus par votre rapporteur lui ont confirmé que la consultation envisagée ne pouvait prendre entièrement la forme d'un référendum local, car celui-ci est directement décisionnel (article L.O. 1112-7 du CGCT), et devait intervenir sur une question relevant des compétences de la collectivité territoriale (article L.O. 1112-1 du même code).

zones de montagne. Rappelons que les cinq comités existant (dans les Alpes, le Massif central, le Jura, les Pyrénées et les Vosges) ont été créés en 1985 et exercent, sous l'autorité de préfets coordonnateurs de massif, des attributions consultatives leur permettant de veiller au développement économique, social et culturel des ces zones montagneuses, en particulier en matière touristique ⁽¹⁾. Bien que l'ajout sénatorial alourdisse quelque peu la procédure, et qu'un tel avis ne soit pas prévu pour les fusions horizontales entre départements ou entre régions, votre rapporteur comprend que les élus de ces territoires veuillent faire prendre en compte les contraintes géographiques particulières qui les caractérisent. Il convient, toutefois, d'encadrer le délai dans lequel cette consultation sera enserrée : à cet égard, il paraît suffisant de **prévoir que le comité de massif devra rendre son avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.**

Afin d'éviter toute confusion entre les facultés offertes au législateur par la première et la seconde phrase du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, il vous est proposé de préciser que la procédure de regroupement vertical prévue dans cet article consiste en la **fusion d'une région et des départements qui la composent en une même collectivité territoriale**, plutôt qu'en la création d'une collectivité territoriale à statut particulier. Il vous est également proposé de préciser que cette collectivité exercera les compétences des départements et des régions, dans des conditions qui devront être précisées par la loi décidant de la fusion. Le changement envisagé dans le cadre de cette nouvelle procédure, valable pour l'ensemble du territoire national, ne vise pas à doter une région donnée d'un statut plus autonome, mais **uniquement à permettre une simplification et allègement de la gouvernance locale**, par la réunion consensuelle des deux échelons d'administration intermédiaire que sont la région et le département.

*
* *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement de suppression CL 335 de M. Patrick Braouezec.

Puis elle examine l'amendement CL 497 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement a toujours pour objectif la cohérence juridique des procédures et l'assouplissement des conditions de participation des électeurs, s'agissant cette fois d'une fusion entre une région et les départements qui la composent. Il précise également que les comités de massif consultés devront rendre leur avis dans les deux mois de leur saisine.

La Commission adopte l'amendement.

(1) Ces comités ont été créés par l'article 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi montagne », et sont actuellement régis par un décret publié en 2004 (décret n° 2004-51 du 12 janvier 2004 relatif à la composition et au fonctionnement des comités de massif du massif des Alpes, du Massif central, du massif jurassien, du massif des Pyrénées et du massif vosgien). Chacun des cinq comités de massif comprend de 49 à 83 membres (élus locaux, représentants d'activités économiques, d'associations, et personnalités qualifiées), désignés par le préfet coordonnateur de massif. Ce dernier co-préside le comité, aux côtés de l'un de ces représentants.

Puis, elle adopte l'article 13 bis modifié.

TITRE III DÉVELOPPEMENT ET SIMPLIFICATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions communes

Article 14

(art. L. 5111-1 et L. 5210-1-1 A [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Définitions de la catégorie des groupements de collectivités territoriales et de celle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

Cet article vise, dans un souci de clarté juridique, à donner une définition législative explicite des notions, très présentes en droit des collectivités locales, de « *groupements de collectivités territoriales* » et, au sein de celle-ci, d'« *établissements publics de coopération intercommunale* » (EPCI).

Il serait ainsi précisé que la première de ces deux catégories comprend non seulement les EPCI, mais aussi les syndicats mixtes (qui peuvent associer des EPCI à des collectivités de différents niveaux, ainsi qu'à d'autres personnes morales de droit public, et sont régis par les articles L. 5711-1 à L. 5722-9 du code général des collectivités territoriales), ainsi que les établissements publics créés pour la coopération entre départements (institutions et organismes interdépartementaux, régis par les articles L. 5421-1 à L. 5421-6 du même code) ou entre régions (entente interrégionale, régie par les articles L. 5621-1 à L. 5622-4 du même code). À l'initiative de sa commission des Lois, le Sénat a complété cette énumération en ajoutant la référence, effectivement nécessaire, aux « pôles métropolitains », puisque leur création est prévue à l'article 7 du projet de loi.

La catégorie des EPCI serait, quant à elle, officiellement composée des syndicats de communes, qui sont la forme la plus ancienne et la plus répandue de coopération intercommunale, des syndicats d'agglomération nouvelle et communautés d'agglomération nouvelle, qui demeurent des catégories résiduelles (*voir tableau ci-après*), ainsi que des trois grands types d'EPCI à fiscalité propre issus de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

ÉVOLUTION DE LA COOPÉRATION LOCALE DEPUIS 1999

| ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION LOCALE, COMMUNES ET POPULATION CONCERNÉS | 1999 | 2010 |
|---|---------------|---------------|
| COMMUNAUTÉS URBAINES | 12 | 16 |
| COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION | - | 181 |
| COMMUNAUTÉS DE COMMUNES | 1 347 | 2 409 |
| SYNDICATS D'AGGLOMÉRATION NOUVELLE (SAN) | 9 | 5 |
| DISTRICTS | 305 | - |
| COMMUNAUTÉS DE VILLES | 5 | - |
| <i>TOTAL DES EPCI À FISCALITÉ PROPRE</i> | <i>1 678</i> | <i>2 611</i> |
| NOMBRE DE COMMUNES REGROUPÉES EN EPCI À FISCALITÉ PROPRE | 19 128 | 34 774 |
| POPULATION COUVERTE PAR UN EPCI À FISCALITÉ PROPRE (EN MILLIONS D'HABITANTS) | 34 | 57,9 |
| SYNDICATS INTERCOMMUNAUX À VOCATION UNIQUE (SIVU) | 14 885 | 10 835 |
| SYNDICATS INTERCOMMUNAUX À VOCATION MULTIPLES (SIVOM) | 2 165 | 1 407 |
| <i>TOTAL DES EPCI SANS FISCALITÉ PROPRE</i> | <i>17 050</i> | <i>12 242</i> |
| <i>TOTAL DES EPCI</i> | <i>18 728</i> | <i>14 853</i> |
| SYNDICATS MIXTES | 1 454 | 3 161 |
| TOTAL DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION LOCALE CONCERNÉS | 20 182 | 18 014 |

Source : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (DGCL).

Contrairement au texte initial du Gouvernement, qui inscrivait la définition de ces deux catégories juridiques dans un même article L. 5111-1 du CGCT, la rédaction adoptée par le Sénat, sur la proposition de sa commission des lois, délimite la catégorie des EPCI dans un nouvel article L. 5210-1-1 A du même code. Ce choix est pertinent, car il est plus clair de faire figurer ces définitions dans des articles distincts, qui figurent au début des livres I et II de la cinquième partie de ce code (consacrés aux dispositions générales applicables à la

coopération locale, dans le premier cas, et à la seule coopération intercommunale dans le second).

*
* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 498 du rapporteur.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette successivement l'amendement CL 214 de M. Bernard Derosier et les amendements identiques CL 104 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier et CL 187 de M. Bernard Derosier.

Elle adopte l'amendement de coordination CL 499 du rapporteur.

Enfin elle adopte l'article 14 modifié.

Article 14 bis (nouveau)

(chapitre Ier du titre III du livre III de la cinquième partie, art. L. 5332-2, L. 1211-2, L. 1615-2, L. 2334-4, L. 2531-12, L. 5211-12, L. 5211-28, L. 5211-29, L. 5211-30, L. 5211-32, L. 5211-33, L. 5321-1, L. 5321-5, L. 5333-1, L. 5333-2, L. 5333-3, L. 5333-4, L. 5333-4-1, L. 5333-5, L. 5333-6, L. 5333-7, L. 5333-8, L. 5334-2, L. 5334-3, L. 5334-4, L. 5334-6, L. 5334-7, L. 5334-8, L. 5334-8-1, L. 5334-8-2, L. 5334-9, L. 5334-10, L. 5334-11, L. 5334-12, L. 5334-13, L. 5334-14, L. 5334-15, L. 5334-16, L. 5334-18, L. 5334-19, L. 5341-1, L. 5341-2, L. 5341-3, L. 5832-5 et L. 5832-8 du code général des collectivités territoriales, art. L. 302-7 et L. 302-8 du code de la construction de l'habitation, art. L. 554-1 du code de justice administrative, art. 1379, 1466, 1609 nonies B, 1609 nonies C, 1636 B decies et 1638 bis du code général des impôts, art. 123-8, L. 321-5 et L. 321-6 du code de l'urbanisme)

Suppression de la catégorie des communautés d'agglomération nouvelle

Ce nouvel article, que votre commission vous propose d'introduire au sein du projet de loi dans un souci de simplification du droit des collectivités territoriales, vise à supprimer la catégorie des communautés d'agglomération nouvelle (CAN).

En effet, dès lors qu'il n'existe aucune CAN, ni aucun projet connu d'en créer une, il est inutile de conserver dans notre législation cette catégorie d'EPCI à fiscalité propre créée voici près de trente ans⁽¹⁾, et donc le fonctionnement se rapproche en principe de celui d'une communauté urbaine. Rappelons que la constitution d'une CAN était alors, aux côtés de la fusion de communes et de la création d'un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN, actuellement au nombre de cinq), l'une des options offertes aux conseils municipaux des communes situées sur le territoire d'une agglomération nouvelle – zones, régies par des dispositions spécifiques du droit de l'urbanisme, dont le législateur avait, en 1970⁽²⁾, décidé qu'elles seraient créées par décret en Conseil d'Etat pour y conduire des opérations d'intérêt national.

(1) Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles.

(2) Loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles.

Compte tenu de la diversité déjà importante des formes juridiques que peut prendre l'intercommunalité, votre rapporteur considère donc que ce toilettage est utile et correspond bien à l'un des grands objectifs de la réforme des collectivités territoriales : limiter la complexité juridique et administrative de notre organisation territoriale.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 500 du rapporteur, portant article additionnel après l'article 14.

M. le rapporteur. Cet amendement supprime les communautés d'agglomération nouvelle, catégorie d'EPCI qui complique inutilement le droit des collectivités locales, puisqu'il n'en existe aucun exemple.

La Commission adopte l'amendement.

Article 15

(art. L. 5210-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Compétences communales susceptibles d'être exercées par un EPCI

À l'initiative de sa commission des Lois, le Sénat a supprimé cet article, qui visait uniquement à insérer au sein du CGCT un nouvel article L. 5210-5, précisant qu'un EPCI peut recevoir une compétence soit directement de la loi, soit indirectement lorsqu'une commune la lui a transféré. Dans ce dernier cas, l'article rappelait que le transfert de compétence devait respecter les conditions fixées par le livre II de la cinquième partie du CGCT, consacré à la coopération intercommunale.

Les modalités de tels transferts sont, effectivement, déjà précisées :

- à l'article L. 5212-16 du CGCT pour les syndicats de communes ;
- aux articles L. 5214-16 à L. 5214-22 du même code pour les communautés de communes ;
- aux articles L. 5216-5 à L. 5216-7-2 du même code pour les communautés d'agglomération ;
- aux articles L. 5215-19 à L. 5215-31 du même code pour les communautés urbaines ;
- ainsi qu'aux articles L. 5333-4-1 et L. 5333-5 du même code pour les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) et communautés d'agglomération nouvelle (CAN).

Par ailleurs, l'article L. 5211-4-1 du CGCT prévoit que, pour tout EPCI, le transfert d'une compétence communale s'accompagne du transfert du service chargé de l'appliquer, et que les modalités du transfert sont conjointement décidées par la commune et l'EPCI.

Le cadre législatif actuel ne laisse donc pas planer de doute quant à la possibilité générale, pour une commune, de transférer une compétence à un EPCI dont elle est membre, dans des conditions que la jurisprudence a pu préciser, notamment pour les syndicats de communes. Par ailleurs, il est bien évident que le législateur demeure libre d'attribuer lui-même une compétence à une catégorie d'EPCI, comme il l'a déjà fait dans le passé – ce qui est tout à fait conforme au troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui confie au législateur le soin de déterminer les conditions selon lesquelles les collectivités territoriales s'administrent librement. Dès lors, votre rapporteur estime que l'utilité juridique de cet article n'était pas démontrée et que la décision sénatoriale de le supprimer était judicieuse.

*
* *

La Commission maintient la suppression de cet article.

Article 15 bis (nouveau)

(art. L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales)

Extension des possibilités de délégation de signature pour l'administration des EPCI

Ce nouvel article, que votre commission vous propose d'insérer dans le projet de loi à la fin du chapitre Ier de ce titre, regroupant des dispositions communes aux différentes formes d'intercommunalités, vise à faciliter la gestion administrative des EPCI, en élargissant les possibilités de délégation de signature au directeur général des services et à son adjoint, sous le contrôle de l'organe délibérant de l'EPCI. Ce dernier pourra aussi bien préférer, lorsqu'il confie des attributions à son président dans les conditions prévues à l'article L. 5211-10 du CGCT, exclure la possibilité que celui-ci puisse recourir à ce mécanisme pour exercer les attributions ainsi reçues – et dont il doit rendre compte à chaque réunion de l'organe délibérant de l'EPCI. La nouvelle faculté offerte aux EPCI devrait, toutefois, s'avérer pratique dans bien des cas, puisqu'elle permettra de décharger l'exécutif des intercommunalités de la signature des décisions les moins importantes, comme cela est déjà possible dans les conseils généraux et régionaux.

*
* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL 6 de M. Jean-Pierre Schosteck et CL 171 de M. Bernard Derosier.

M. le rapporteur. Je suis favorable à l'amendement CL 6 et défavorable à l'amendement CL 171 dont la rédaction est plus incertaine.

La Commission adopte l'amendement CL 6. En conséquence, l'amendement CL 171 est déclaré sans objet.

CHAPITRE II

Achèvement et rationalisation de la carte de l'intercommunalité

Section 1

Schéma départemental de coopération intercommunale

Article 16

(art. L. 5210-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Finalité, contenu et modalités d'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale

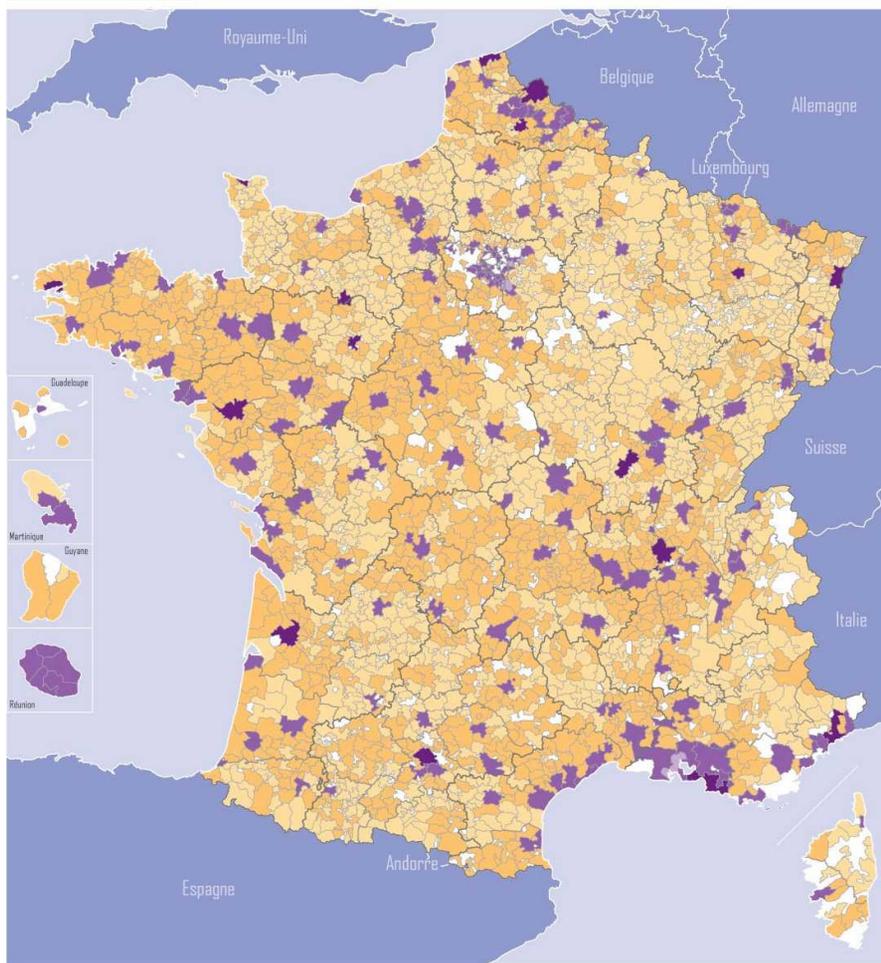
Cet article fixe le socle administratif de la future rationalisation de la carte intercommunale, en prévoyant que, dans chaque département, un schéma, établi par le préfet en concertation avec les collectivités locales, fixera les orientations retenues pour achever la couverture de l'ensemble du territoire par des intercommunalités, selon des périmètres plus cohérents. Il s'agit d'un enjeu essentiel pour remédier, avec pragmatisme, à l'émiettement communal qui caractérise notre pays, qui compte plus de 36 000 communes, soit la moitié de l'ensemble des collectivités locales existant en Europe. Sans porter atteinte à l'existence même des communes, le renforcement continu de l'intercommunalité, depuis une dizaine d'années, leur a permis de joindre efficacement leurs forces pour limiter la dispersion des moyens et améliorer la qualité des services rendus à la population.

Après 10 ans d'efforts locaux, la carte intercommunale est presque achevée (*voir carte ci-après*), puisque 57,9 millions de Français, soit près de 90 % de la population nationale, vivent dans des communes rattachées à des EPCI à fiscalité propre.

LES EPCI À FISCALITÉ PROPRE EN 2010



L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE AU 1^{ER} JANVIER 2010



Communauté urbaine

Nombre: 16
 Nombre de communes: 413
 Population totale regroupée: 7 638 702

Syndicat d'agglomération nouvelle

Nombre: 5
 Nombre de communes: 29
 Population totale regroupée: 323 756

Communauté de communes à fiscalité additionnelle

Nombre: 1 306
 Nombre de communes: 17 009
 Population totale regroupée: 11 220 193

Communauté d'agglomération

Nombre: 181
 Nombre de communes: 3 107
 Population totale regroupée: 22 472 555

Communauté de communes à TPU

Nombre: 1 103
 Nombre de communes: 14 216
 Population totale regroupée: 16 289 707

Commune hors intercommunalité à fiscalité propre

Nombre: 1 908
 Population totale non regroupée: 7 086 109

Petite couronne



Sources : Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales - DGCL / Insee (Population totale en vigueur en 2010 - millésimée 2007)
 © IGN - 2008 / Tous droits réservés

Cartographie : Direction générale des collectivités locales - DGCL / février 2010
 Composition : DGCL / DPID
 Impression mars 2010, Imprimerie Moderne de l'Est

Source : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Moins de 7 % des communes sont restées à l'écart de ce mouvement, qui est resté insuffisant en Île-de-France, ainsi que dans certains départements ruraux – 90 % des communes non regroupées comprennent moins de 3 500 habitants (*voir tableau ci-après*). La proportion de communes isolées dépasse encore 40 % dans les deux départements de Corse, ou encore 30 % dans l'Aude et le Var.

RÉPARTITION DÉMOGRAPHIQUE DES COMMUNES NON REGROUPÉES EN 2010

| COMMUNES PAR STRATES DÉMOGRAPHIQUES | NOMBRE DE COMMUNES N'APPARTENANT À AUCUN EPCI À FISCALITÉ PROPRE | PROPORTION DE CES COMMUNES DANS L'ENSEMBLE DE LA STRATE DÉMOGRAPHIQUE | POPULATION VIVANT DANS UNE COMMUNE N'APPARTENANT À AUCUN EPCI À FISCALITÉ PROPRE |
|-------------------------------------|--|---|--|
| MOINS DE 500 HABITANTS | 1 074 | 5,3 % | 229 818 |
| DE 500 À 3 500 HABITANTS | 623 | 4,6 % | 774 070 |
| DE 3 500 À 10 000 HABITANTS | 109 | 5,5 % | 632 843 |
| DE 10 000 À 50 000 HABITANTS | 84 | 10,2 % | 2 039 863 |
| PLUS DE 50 000 HABITANTS | 18 | 14 % | 3 409 515 |
| TOTAL | 1 908 | 5,2 % | 7 086 109 |

Source : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (chiffres au 1^{er} janvier 2010).

Le législateur est déjà intervenu, en 2004, pour compléter l'effort de rationalisation de la coopération intercommunale initié en 1999, notamment en permettant de fusionner des EPCI existants ou de transformer un simple syndicat de communes en EPCI à fiscalité propre. Le Gouvernement s'est également efforcé, sur le terrain, d'approfondir et de mieux organiser la coopération intercommunale dans les conditions précisées par les circulaires du 23 novembre 2005 et du 21 décembre 2006 : dans ce cadre, les représentants de l'État dans les départements ont déjà du élaborer des schémas d'orientation pour améliorer les périmètres et clarifier les compétences comme l'intégration financière des EPCI.

Le **paragraphe I** de cet article tend à ajouter, au début du livre II de la cinquième partie du CGCT, consacré à la coopération intercommunale, un nouvel

article L. 5210-1-1 précisant l'objet des futurs schémas départementaux de coopération intercommunale, ainsi que les conditions de leur élaboration.

Le **paragraphe I de ce nouvel article L. 5210-1-1**, non modifié par le Sénat, prévoit que l'élaboration de chaque schéma devra être précédée d'une évaluation de la cohérence de la coopération intercommunale dans le département, qu'il s'agisse de la rationalité des périmètres retenus ou de la pertinence des compétences transférées. Votre rapporteur considère que, pour conduire cette évaluation préalable, le représentant de l'État devra prendre en compte les particularités géographiques des espaces concernés et associer étroitement, au niveau départemental, les principaux élus locaux, afin de parvenir à un diagnostic aussi largement partagé que possible.

Le contenu du schéma départemental est précisé dans ce paragraphe, ainsi que dans les trois premiers alinéas du **paragraphe II de l'article L. 5210-1-1**. Ce document devra ainsi prévoir le rattachement des communes isolées à des EPCI à fiscalité propre, et fixera les modalités de rationalisation du périmètre des EPCI et syndicats mixtes existants, de façon à ce que tout le territoire départemental soit couvert par des EPCI à fiscalité propre, d'un seul tenant et sans enclave. Pour y parvenir, le schéma pourra proposer les créations, suppressions, fusions ou transformations d'EPCI permettant d'atteindre l'objectif général de rationalisation. Il vous est, toutefois, proposé de **supprimer la possibilité que le schéma départemental prévoit la création de nouveaux syndicats**, car cela contredirait l'objectif assigné à ce schéma d'en réduire le nombre (4° du III du nouvel article L. 5210-1-1), et ne sera d'ailleurs pas possible pendant la période transitoire d'achèvement de la carte intercommunale en 2012 (selon les termes mêmes de l'article 30 du projet de loi).

Par ailleurs, comme l'a souhaité la commission des Lois du Sénat en adoptant un amendement de M. Raymond Vall, le dernier alinéa de ce même paragraphe dispose que les périmètres des EPCI, des syndicats mixtes, des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des parcs naturels régionaux devront figurer sur la carte annexée au schéma départemental. Votre rapporteur approuve naturellement cette démarche, qui ne peut que renforcer l'intelligibilité de la révision de la carte intercommunale, et permettra de rechercher plus aisément une coïncidence des diverses formes de délimitation administrative, lorsqu'elle sera matériellement envisageable.

Le **paragraphe III du nouvel article L. 5210-1-1** assigne six grands objectifs aux schémas départementaux. Ces documents devrait ainsi contribuer à :

– **faire émerger des EPCI à fiscalité propre d'une taille suffisante** (*1° du paragraphe*), que le projet initial du Gouvernement fixait en principe à 5 000 habitants, plancher de population que la commission des Lois du Sénat a jugé trop ambitieux pour certains territoires ruraux et que les sénateurs ont donc, en adoptant un amendement de M. Bernard Reymond, ramené à **3 000 habitants**. La rédaction sénatoriale précise, en outre, que **le préfet pourrait, lorsque la**

situation spécifique de certains espaces le justifie, fixer un seuil de population inférieur à 3 000 habitants, ce qui représente une souplesse appréciable, notamment pour les zones montagneuses, dont des caractéristiques géographiques particulières méritent d'être prises en compte. Votre rapporteur approuve cette approche plus pragmatique, car il est vrai que, dans les zones rurales où la densité de population est la plus faible, il pourrait être absurde de constituer des intercommunalités d'une superficie excessive, couvrant par exemple des vallées bien distinguées par le relief et les habitants : comme l'a bien fait valoir l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) lors de son audition, dans de tels cas, de nombreux services ne pourraient pas être efficacement mutualisés ;

– **renforcer la cohérence spatiale du périmètre des EPCI à fiscalité propre** (2° du paragraphe), en prenant mieux en compte, pour le fixer, la continuité territoriale des constructions (notion d'« unité urbaine » d'au moins 2 000 habitants, telle que l'INSEE la définit) et les SCOT, mais aussi, comme l'a souhaité le sénateur Hervé Maurey, les « bassins de vie ». Cette dernière notion, propre aux politiques d'aménagement du territoire comme celle de « bassins d'emplois », permet de délimiter des territoires formant des ensembles cohérents sur le plan économique et social, compte tenu du mode de vie et des déplacements quotidiens de la population. Le sénateur Jean-Claude Merceron rappelait ainsi, le 3 février dernier, que ces bassins peuvent être clairement identifiés, surtout en milieu rural, comme les territoires dans lesquels les habitants accèdent à l'emploi et aux services qu'ils utilisent dans leur vie courante⁽¹⁾. Votre rapporteur est convaincu que la délimitation des EPCI, pour rester pertinente, devra effectivement s'appuyer sur ces réalités économiques et sociales, au moins autant que sur les autres découpages administratifs ;

– **augmenter l'intégration financière des EPCI** (3° du paragraphe), qui suppose que les communes membres, dotées d'un potentiel fiscal inégal, partagent leurs recettes : la coopération intercommunale permet alors d'obtenir, au niveau local, une péréquation tant des ressources que des charges entre les communes concernées. La recherche de cette solidarité financière accrue doit naturellement conduire à préférer les EPCI à fiscalité propre aux simples syndicats de communes ;

– **remplacer progressivement les syndicats de communes et les syndicats mixtes, mais aussi les structures d'aménagement de l'espace** – telles que les pays, dont l'article 25 du projet de loi permettra d'alléger le régime juridique –, **par des EPCI à fiscalité propre** (4°, 4° bis et 5° du paragraphe). Cela doit conduire à supprimer progressivement de nombreuses structures syndicales – celles qui, sur un même territoire, doublonnent des EPCI à fiscalité propre, comme le sénateur Pierre-Yves Collombat a jugé préférable de le préciser

(1) Selon ce sénateur, les bassins de vie sont des « zones d'activité homogènes reposant sur des besoins locaux », et sont « structurés à partir du flux migratoire quotidien de la population et de la capacité d'attraction des équipements et services publics et privés : le transport, l'enseignement, la santé, l'action sociale ».

dans le texte du projet de loi. À l'initiative de sa commission des Lois, le Sénat a également souhaité préciser que, dans cette perspective, l'élaboration du schéma départemental devrait aussi favoriser le transfert de compétences des structures syndicales vers les EPCI à fiscalité propre, ce qui rejoint les orientations déjà définies par le texte gouvernemental.

Enfin, le **paragraphe IV du nouvel article L. 5210-1-1**, dont le Sénat a précisé la rédaction en corrigeant quelques erreurs matérielles, détermine la procédure d'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale – laquelle vaut également pour sa révision ultérieure, qui doit intervenir au moins tous les six ans. Il revient au préfet de département d'arrêter le schéma (ainsi que d'en assurer la publicité), après avoir consulté les communes, EPCI et syndicats mixtes concernés, qui disposent d'un délai de trois mois pour faire connaître leur avis.

La commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI, dont l'article 26 du projet de loi modifie la composition) doit également être consultée avant que le schéma ne soit arrêté : après que l'avis des communes, EPCI et syndicats mixtes est intervenu, elle dispose d'un délai de quatre mois pour se prononcer sur le projet préfectoral, assorti des avis précédents, qui lui a été adressé. De même, lorsqu'un schéma dépasse les limites du département pour inclure des communes, EPCI ou syndicats mixtes limitrophes, le préfet du département concerné ne peut rendre son avis, dans un délai de trois mois, qu'après avoir consulté la CDCI de son département.

Il convient, pourtant, de souligner que les attributions de la CDCI ne sont pas uniquement consultatives. En effet, au-delà de l'avis simple qu'il lui revient de rendre sur le projet de schéma départemental, **la CDCI peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, décider elle-même des modifications à apporter au schéma** : votre rapporteur vous proposera de clarifier ponctuellement la rédaction du texte issu du Sénat, afin d'établir plus nettement que le préfet devra, dans ce cas, se conformer aux décisions de la CDCI pour l'établissement du schéma final (et non du seul *projet* de schéma). Il est également préférable de préciser que les modifications décidées par la CDCI doivent non seulement respecter l'objectif de couverture intégrale du territoire en EPCI à fiscalité propre et de suppression des enclaves (énoncé au paragraphe I du nouvel article L. 5210-1-1 du CGCT), mais aussi les orientations devant guider ce schéma (telles qu'elles sont définies au paragraphe III du même article) : à défaut, on ne pourrait écarter le risque que certaines CDCI ne contournent l'objectif de réduction du nombre de syndicats ou de renforcement de la solidarité financière.

Votre rapporteur estime que, plus généralement, les CDCI joueront un rôle central pour rationaliser la carte des intercommunalités, car elles combinent la connaissance du terrain propre aux élus locaux et la distance nécessaire qu'implique une approche départementale, par rapport aux enjeux et rivalités communales. Les associations d'élus locaux entendues par votre rapporteur sont d'ailleurs très attachées à ce que les CDCI soient placées au cœur du processus et

puissent dialoguer avec le préfet tout au long de la procédure. Cette approche est pertinente, car l'achèvement de la carte intercommunale doit être conduit dans un dialogue constant entre l'État et les collectivités concernées. Dans cet esprit, il vous est proposé de préciser, au premier alinéa de ce paragraphe IV, qu'**avant même l'engagement formel des consultations sur le projet de schéma départemental, celui-ci doit être élaboré par le préfet en concertation avec la CDCI.**

En adoptant un amendement de M. Christian Cambon, avec le soutien du Gouvernement comme de la commission des Lois, le Sénat a complété cet article par un **paragraphe II**, qui permet de déroger, dans les départements limitrophes de Paris, à l'obligation d'achèvement de la carte intercommunale. Si un schéma départemental devrait bien y être établi comme ailleurs, ce schéma pourrait en revanche autoriser certaines communes à demeurer isolées. Votre rapporteur considère que le législateur doit effectivement prendre en compte la singularité de l'aire urbaine parisienne dans ces espaces, car il s'agit d'une réalité géographique et économique incontestable. Du fait de l'existence d'une réflexion spécifique sur la mise en place d'une gouvernance unifiée pour le Grand Paris, menée tant par l'État que pas les collectivités locales concernées, la couverture de ce territoire par des EPCI à fiscalité propre ne présente pas la même urgence que sur le reste du territoire national.

*
* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 336 de M. Patrick Braouezec.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements CL 501 et CL 502 du rapporteur, l'un étant de précision, l'autre de cohérence.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** successivement l'amendement CL 297 de M. Émile Blessig puis les amendements identiques CL 94 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier et CL 215 de M. Bernard Derosier.*

*Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** l'amendement CL 40 de la commission du développement durable.*

*La Commission **adopte** ensuite l'amendement de précision CL 503 du rapporteur.*

Puis elle examine l'amendement CL 216 de M. Bernard Derosier.

M. Philippe Vuilque. Parmi les critères qui seront pris en considération pour l'élaboration des schémas, il me paraît important d'introduire les « antécédents en matière de coopération intercommunale entre entités concernées ». Il convient en effet d'éviter une intercommunalité par défaut.

M. le rapporteur. Avis défavorable, l'objectif du schéma étant d'améliorer la situation, non de constater la situation présente pour la maintenir.

M. Philippe Vuilque. Il faudrait pourtant que le préfet tienne compte des collaborations qui ont existé. Il ne faut pas introduire n'importe quelle commune dans n'importe quelle intercommunalité à seule fin d'achever la carte intercommunale.

M. le président Jean-Luc Warsmann. J'observe une certaine convoitise autour d'une centrale nucléaire dans les Ardennes...

M. Philippe Vuilque. Monsieur le président, ne rappelez pas sans cesse ce cas particulier ! Cet amendement vise seulement à lutter contre les égoïsmes locaux ou intercommunaux, contraires à la pratique de coopération que j'ai exprimée. Il ne s'agit pas seulement des Ardennes ! Une commune qui a collaboré sur divers sujets avec les membres d'une intercommunalité a vocation à y rentrer. Il faut éviter qu'elle en soit empêchée par les autres communes et intercommunalités. Je propose donc d'écrire que le schéma départemental doit « tenir compte des antécédents en matière de coopération intercommunale entre entités concernées ». Cela me semble évident.

M. le rapporteur. Je ne suis pas convaincu par ce raisonnement et la pertinence juridique de cette rédaction. Je maintiens donc mon avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite successivement les amendements de précision CL 504 et CL 505 du rapporteur.

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte l'amendement CL 41 de la commission du développement durable.

Elle rejette ensuite successivement, suivant l'avis défavorable du rapporteur, l'amendement CL 298 de M. Émile Blessig ainsi que les amendements CL 218, CL 219 et CL 220 de M. Bernard Derosier.

Puis, elle adopte l'amendement CL 506 du rapporteur prévoyant que le préfet présente le projet de schéma départemental à la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI).

Elle examine ensuite les amendements identiques CL 48 de M. Jean-Pierre Schosteck et CL 172 de M. Bernard Derosier.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à ces amendements car ils risquent de rallonger les délais de consultation et, partant, d'adoption du schéma départemental.

M. Michel Piron. Ces amendements ne visent pas à rallonger les délais, mais à faciliter la délibération des communes et intercommunalités sur le schéma :

l'émission d'un avis préalable par la commission départementale ne pourra qu'éclairer la décision des intéressés et évitera les blocages.

M. le rapporteur. Il me paraît préférable que le préfet élabore un schéma, qu'il en tienne informée la commission, que le débat s'engage avec les maires et les présidents d'EPCI et qu'ensuite intervienne le vote de la commission départementale. L'adoption de ces amendements conduirait à procéder deux fois au même exercice, au risque de ne pas maîtriser un agenda qui demeure très serré.

M. Philippe Vuilque. Du débat qui s'instaurerait dans la commission pourraient surgir des éléments éclairants pour les futurs conseils municipaux.

En 2006, M. Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, avait demandé aux préfets d'établir des cartes idéales de l'intercommunalité. On a donc déjà fait 50 % du chemin ! Afin d'éviter les attitudes conservatrices ou égoïstes de certains conseils municipaux, il serait intéressant de disposer de l'avis de la commission départementale, qui a une vision globale, y compris dans la perspective d'éventuelles fusions.

M. Michel Piron. Pour avoir déjà participé à une commission départementale, je sais qu'un accord réalisé en son sein pèse, en aval, sur les délibérations des conseils municipaux, même si cet avis n'est pas contraignant. Cela peut faire gagner beaucoup de temps !

M. Bernard Derosier. Je rappelle que cette proposition est soutenue par différents courants politiques – des membres du groupe SRC et du groupe UMP ont signé ces amendements –, et que c'est l'Association des maires de France (AMF) qui l'a proposée à l'origine. Nous sommes là pour défendre l'État, mais aussi les élus. Il ne faudrait pas se placer seulement du point de vue du préfet, monsieur le rapporteur ! Prenons en compte l'avis de l'AMF.

M. le rapporteur. Je trouverais choquant que l'on demande à la commission de se prononcer deux fois, sur des projets probablement différents. À vous suivre, elle voterait, en effet, une première fois avant que l'on ait consulté les communes, alors qu'il serait préférable de commencer par donner la parole à celles-ci.

J'ai déposé, pour ma part, un amendement demandant que le préfet présente son projet à la commission départementale avant de saisir les maires et les intercommunalités, ce qui est bien différent. Ce qui me paraît gênant dans ces amendements, c'est que l'on procédera à un vote avant de saisir les communes. Cela contribuera à figer la situation et le procédé me paraît très léger vis-à-vis des communes.

M. Philippe Vuilque. Le fait qu'il y ait une saisine ne signifie pas qu'il y aura un vote. Il s'agit seulement d'organiser une consultation pour obtenir un avis préalable.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Pour qu'un avis soit rendu, il faudra tout de même un vote.

M. Philippe Vuilque. Ce ne sera pas un vote définitif, mais un simple avis. En quoi est-ce gênant ?

M. Étienne Blanc. Il faut être réaliste. Imaginez-vous que le conseil municipal d'une petite commune ira contre l'avis de la commission départementale, placée sous l'autorité du préfet ? Pour que les collectivités puissent s'administrer librement, il faut éviter qu'elles soient soumises à la pression exercée par l'avis de la CDCI. Les conseils municipaux doivent s'exprimer en premier. C'est pourquoi je suis très hostile à ces amendements.

M. Émile Blessig. Si le préfet fait une proposition avant de consulter la commission départementale, il risque d'y avoir une divergence entre la position du préfet qui représente l'Etat et celle des collectivités qui représentent les territoires.

Ce qui est important, c'est de consulter les collectivités territoriales. Il n'y a pas lieu de se méfier de la communication de cette consultation, ou bien il faut renoncer à la consultation en tant que telle.

*La Commission **adopte** les amendements identiques CL 48 et CL 172, rectifiés pour prendre en compte les dispositions des amendements identiques CL 508 du rapporteur et CL 217 de M. Bernard Derosier, qui deviennent sans objet.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CL 507, de coordination, du rapporteur ainsi que l'amendement CL 509 du même auteur, supprimant une précision d'ordre réglementaire.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** successivement les amendements CL 221 et CL 222 de M. Bernard Derosier.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement CL 510 du rapporteur, tendant à codifier le dernier alinéa de l'article.*

*Puis elle **adopte** l'article 16 **modifié**.*

Article 16 bis

Possibilité d'intercommunalités discontinues en région parisienne

Cet article, introduit au sein du projet de loi à l'initiative de la sénatrice Catherine Procaccia, tend à autoriser les communes du cœur de l'agglomération parisienne (Paris et les trois départements limitrophes) à constituer des EPCI dépourvus de continuité géographique, lorsque seul un bois d'une tierce commune les sépare. Il s'agirait ainsi de mieux prendre en compte certaines particularités géographiques et administratives dans ces espaces, en particulier dans les départements du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine.

Votre rapporteur remarque des situations analogues pourraient exister dans d'autres départements et considère que, dans le cas de l'agglomération parisienne, la souplesse recherchée a déjà été apportée par le Sénat à l'article 16 du projet de loi, puisque les départements précités pourront être dispensés de l'obligation d'achever la carte intercommunale. Certaines de leurs communes pourront ainsi, dans l'attente de la mise en place du Grand Paris, ne pas être tenues de rejoindre un EPCI à fiscalité propre. Dès lors, il n'existe pas de raison impérieuse de revenir sur l'impératif de cohérence spatiale des EPCI à fiscalité propre, au risque d'aller à l'encontre des objectifs de rationalisation du projet de loi. Il comprend, néanmoins, la volonté sénatoriale de remédier aux contraintes très particulières engendrées, pour certaines communes limitrophes du bois de Vincennes souhaitant former une intercommunalité, par l'inclusion de celui-ci dans le territoire de la Ville de Paris.

*
* *
*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 159 de M. Bernard Derosier.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 16 bis **sans modification**.*

Article 17

Date butoir pour fixer le schéma départemental de coopération intercommunale

Cet article, auquel le Sénat a seulement apporté une modification rédactionnelle à l'initiative de sa commission des Lois, tend à fixer au 31 décembre 2011 le terme de la procédure d'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale. A l'issue des consultations qu'il est chargé d'organiser avec les communes et intercommunalités, ainsi qu'avec la CDCI, le préfet de département devra donc, à cette date au plus tard, avoir décidé du schéma départemental.

La couverture du territoire national par des EPCI à fiscalité propre est déjà presque entière. Aussi votre rapporteur partage-t-il l'opinion émise par de nombreux représentants des élus locaux, selon lesquels il serait inutile, et même contre-productif, de repousser l'achèvement de la carte intercommunale à l'année 2014.

Pour ne pas interférer avec les prochaines élections municipales, comme avec le renouvellement des conseils régionaux et généraux, prévus en 2014, il serait nettement préférable d'avancer au 1^{er} juillet 2013 la fin de l'ensemble de la procédure. Le calendrier parlementaire permet actuellement d'envisager l'adoption définitive du projet de loi avant l'automne 2010, mais il paraît raisonnable de prévoir que les représentants de l'État devront avoir arrêté les schémas départementaux au 31 décembre 2011, c'est-à-dire plus d'un an plus tard.

La phase de concertation la plus stratégique se situe, en effet, pendant l'élaboration des schémas départementaux, dont le calendrier ne doit donc pas être brusqué. En revanche, il sera suffisant de prévoir un délai ramené de 24 à 18 mois pour mettre en œuvre, dans chaque département, la rationalisation de la carte intercommunale prévue par ces schémas (*voir articles 29 et 30*).

*

* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** successivement les amendements CL 337 de M. Patrick Braouezec et CL 224 de M. Bernard Derosier.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 223 de M. Bernard Derosier.

M. Philippe Vuilque. Cet amendement vise à avancer au 30 juin 2011 la date à laquelle les schémas départementaux de coopération intercommunale devront être arrêtés par le préfet. Le rapporteur du texte au Sénat avait entrouvert la porte dans la mesure où, tout en demandant le maintien de la date butoir actuelle, il reconnaissait qu'elle procédait d'un choix discutable. Il faut que la question des intercommunalités soit réglée suffisamment en amont des élections municipales. C'est pourquoi il nous semble raisonnable de raccourcir de six mois le délai prévu.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le délai de consultation de la CDCI a été porté à quatre mois, de sorte qu'il ne restera plus que deux mois pour arrêter les schémas si cet amendement est adopté. Cela me paraît totalement impossible.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** ensuite l'amendement CL 101 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 17 **sans modification**.*

Section 2

Organisation et amélioration du fonctionnement de l'intercommunalité

Sous-section 1

Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

Article 18

(art. L. 5210-1-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre

Cet article vise à donner au préfet et à la CDCI les moyens de remédier, après l'achèvement de la carte intercommunale prévu en 2014, aux situations d'isolement de certaines communes ou d'enclavement de certains EPCI à fiscalité propre qui pourraient apparaître – par exemple à la suite du retrait de communes membres d'un EPCI à fiscalité propre.

Le **paragraphe I** de cet article prévoit que ces communes, lorsqu'elles sont isolées ou rompent la continuité territoriale d'un EPCI à fiscalité propre, pourront être rattachées d'office à un EPCI à fiscalité propre, par arrêté du préfet de département.

Toutefois, alors que le texte initial du Gouvernement n'imposait au préfet que la consultation préalable de la CDCI et de l'organe délibérant de l'EPCI – auxquels un délai de trois mois est accordé pour se prononcer –, la commission des Lois du Sénat a jugé préférable, pour mieux préserver la liberté des communes, de rendre obligatoire non un simple avis de ce dernier, mais son accord (lequel sera, tout de même, réputé donné à l'expiration du délai de trois mois). Lorsque cet accord ne sera pas obtenu, le texte sénatorial, résultant de l'adoption d'un amendement du sénateur François-Noël Buffet, prévoit que la CDCI pourra, à la majorité des deux tiers de ses membres, proposer à la commune concernée un rattachement à un autre EPCI à fiscalité propre. Si, en revanche, la CDCI ne parvient pas à adopter un tel projet, le préfet pourra passer outre le refus qui lui est opposé par l'EPCI à fiscalité propre.

En outre, l'adoption au Sénat d'un amendement de Mme Bernadette Bourzai a conduit à préciser que, lorsqu'une commune de montagne conteste le projet de rattachement dont elle est l'objet, l'arrêté préfectoral ne peut intervenir qu'après consultation du comité de massif. Ajoutons, enfin, que le projet de loi précise que la décision de rattachement d'une commune à l'EPCI à fiscalité propre au sein duquel elle était enclavée conduit logiquement, à son retrait de tout autre EPCI à fiscalité propre auquel elle pouvait participer jusque là.

Votre rapporteur souscrit à l'équilibre ainsi trouvé entre la nécessité d'une impulsion préfectorale forte pour préserver la cohérence territoriale des EPCI à fiscalité propre, d'une part, et la nécessité de mieux associer les collectivités

locales concernées par ces décisions administratives, d'autre part. Si certaines communes pourront effectivement être contraintes de rejoindre un EPCI, il convient toutefois de rappeler l'intérêt général qui s'attache au maintien d'une carte intercommunale complète et cohérente après 2014. Il vous est donc seulement proposé de clarifier la rédaction de ce paragraphe.

Par ailleurs, le **paragraphe II** de cet article renvoie au 1^{er} janvier 2014 la date d'entrée en vigueur de cette disposition, par coordination avec le calendrier retenu aux articles 29 et 30 du projet de loi pour l'achèvement de la carte intercommunale. Dès lors que votre rapporteur juge préférable, comme les associations d'élus locaux qu'il a entendues, que cet achèvement intervienne dès le 1^{er} juillet 2013, à distance des prochaines élections municipales, il vous est proposé d'aligner la rédaction de ce paragraphe sur cet objectif plus ambitieux.

Le Sénat a, en outre, adopté un amendement de M. Philippe Dallier excluant du champ d'application de cet article les trois départements jouxtant la ville de Paris (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne). La géographie très particulière de cette zone, qui forme une unité urbaine presque complète et dont il est envisagé, précisément pour cette raison, d'unifier la gouvernance dans le cadre d'un Grand Paris, doit conduire à reconnaître la pertinence de cette dérogation.

*

* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 338 de M. Patrick Braouezec.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 511 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement demande que le comité de massif rende son avis dans un délai de deux mois.

*La Commission **adopte** l'amendement. En conséquence, les amendements CL 7 de M. Jean-Pierre Schosteck, CL 42 de la Commission du développement durable, CL 225 et CL 226 de M. Bernard Derosier sont déclarés sans objet.*

La Commission examine ensuite l'amendement CL 512 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'avancer au 1^{er} juillet 2013 la date à laquelle le processus de réorganisation de l'intercommunalité devra être achevé. Il convient en effet que le dispositif soit stabilisé suffisamment longtemps avant les élections municipales de mars 2014.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 188 de M. Bernard Derosier.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 18 **modifié**.*

Article 19

(art. L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales)

Impossibilité d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre en créant une discontinuité territoriale

Cet article, que le Sénat n'a pas modifié, vise à rétablir l'obligation de continuité territoriale des EPCI à fiscalité propre, lorsque de nouvelles communes souhaitent y adhérer.

Il convient de rappeler que cette recherche de cohérence territoriale a été l'une des principales caractéristiques de la relance de la coopération intercommunale depuis une dizaine d'années. Ainsi, le législateur a décidé, en 1999, que les EPCI à fiscalité propre devraient dorénavant former un ensemble « *d'un seul tenant et sans enclave* », qu'il s'agisse de communautés de communes (article L. 5214-1 du CGCT), de communautés d'agglomération (article L. 5215-1 du même code) ou de communautés urbaines (article L. 5216-1 du même code).

Une dérogation à ce principe général avait, toutefois, été introduite dans la loi en 2004 ⁽¹⁾, pour le seul cas des communes jouxtant une commune elle-même limitrophe d'une communauté de communes. Il s'agissait ainsi d'éviter qu'une commune, volontaire pour adhérer à une communauté de communes, en soit empêchée du seul fait du refus d'une unique commune qui souhaiterait rester à l'écart du groupement intercommunal. L'autorisation de rejoindre l'EPCI pouvait, dans un tel cas, être accordée par le représentant de l'État dans le département. Il n'existait alors, en effet, aucun autre moyen permettant de surmonter le blocage créé par le désaccord ponctuel d'une commune.

En revanche, le projet de loi donne aux préfets et aux CDCI de nouveaux moyens pour achever la carte des intercommunalités, en amenant, au besoin par la contrainte, les communes isolées ou enclavées à rejoindre un EPCI à fiscalité propre. Dès lors, la dérogation instituée en 2004, qui avait l'inconvénient majeur de réduire l'intelligibilité de la carte intercommunale, a perdu toute justification. Il est donc essentiel d'y mettre fin pour rétablir la cohérence spatiale des communautés de communes.

*
* *
*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 339 de M. Patrick Braouezec.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 19 sans modification.*

(1) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (article 175).

Article 19 bis A

(art. L. 5211-19 et L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales)

Délai de répartition des biens en cas de retrait d'une commune d'un EPCI

Le Sénat a inséré ce nouvel article dans le projet de loi à l'initiative de la sénatrice Nathalie Goulet, afin de soumettre à un délai l'intervention de l'arrêté préfectoral établissant la répartition des biens et de la dette entre un EPCI et une commune qui s'en retire, lorsque cette répartition n'a pu faire l'objet d'un accord entre ces deux partenaires locaux. Il s'agit ainsi, comme l'a indiqué l'auteur de l'amendement lors des débats sénatoriaux du 4 février dernier, de « régler les situations de blocage », sans renvoyer indéfiniment à une date ultérieure l'intervention du représentant de l'État dans le département : il est effectivement « extrêmement important, au regard des conséquences des décisions de retrait sur les plans financier et politique et sur l'économie générale de l'intercommunalité, que le préfet soit tenu de prendre dans un certain délai ces décisions, afin qu'elles puissent être rapidement exécutées ».

Le premier alinéa de l'article L. 5211-19 du CGCT prévoit actuellement que le retrait d'une commune membre d'un EPCI, qui requiert l'accord préalable de l'organe délibérant intercommunal, amène à répartir entre ces deux personnes morales de droit public les biens communs ou le produit de leur réalisation, ainsi que le solde de l'encours de la dette. Le 2° de l'article L. 5211-25-1 du même code soumet à une procédure similaire le retour à une ou plusieurs communes d'une compétence qu'elles avaient transféré à l'EPCI dont elles sont membres. Dans les deux cas, cette répartition des biens et dettes doit normalement faire l'objet d'un accord entre l'intercommunalité et la commune sortante, si bien que la décision préfectorale n'a qu'un caractère subsidiaire. Elle n'en est pas moins indispensable.

Il est donc tout à fait souhaitable, comme le propose le Sénat, de modifier ces deux articles du CGCT, afin de préciser que cette décision du représentant de l'État dans le département devra désormais intervenir un délai raisonnable à compter de sa saisine par la ou les collectivités locales concernées (étant entendu qu'il demeure aussi nécessaire de procéder à la répartition des biens et des dettes dans l'hypothèse où le préfet n'aurait pas été saisi). Toutefois, **la technicité des opérations d'évaluation du patrimoine devant être menées avant de procéder à sa répartition justifie que ce délai soit fixé à six mois, plutôt qu'à deux mois comme le propose le Sénat** : tout en restant réaliste, la création d'un tel délai permettra de mettre fin aux pratiques consistant trop souvent, actuellement, à ne procéder à cette répartition qu'après plusieurs années. Il vous est également proposé, dans un souci d'exactitude juridique, de préciser que la saisine du préfet doit émaner d'une ou plusieurs communes intéressées.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 513 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement prévoit qu'en cas de retrait d'une commune d'un EPCI et de désaccord sur la répartition du patrimoine, le préfet devra prendre l'arrêté de répartition des biens dans un délai de six mois.

*La Commission adopte l'amendement et l'article 19 bis A **modifié**.*

Article 19 bis

(art. L. 5211-5 et L. 5211-5-1 du code général des collectivités territoriales)

Avis des communes sur les statuts d'un nouvel EPCI

Ce nouvel article, que la Commission des Lois du Sénat a souhaité insérer dans le projet de loi, tend à compléter les articles L. 5211-5 et L. 5211-5-1 du CGCT pour prévoir que les statuts d'un EPCI à fiscalité propre, dont le préfet soumet le projet de périmètre aux communes concernées, doivent également leur être transmis pour avis. Conformément à une pratique déjà bien établie, les communes devront donc être consultées tant sur l'étendue du futur EPCI que sur les règles qui gouverneront son fonctionnement lorsqu'il aura été créé. La rédaction sénatoriale précise bien que ces deux consultations seront concomitantes, ce qui permettra d'éviter tout allongement inopportun des délais de création d'un EPCI, celle-ci étant déjà régie par une procédure assez lourde.

Votre rapporteur partage, sur cette question, l'approche sénatoriale, car cet avis renforcera la transparence de la procédure et favorisera un consentement pleinement éclairé des communes appelées à rejoindre la nouvelle des intercommunalités. Il vous est donc proposé de ne pas modifier les termes de ce nouvel article.

*
* *

*La Commission adopte l'article 19 bis **sans modification**.*

Article 20

(art. L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales)

Procédure de fusion entre EPCI

Cet article tend à modifier l'article L. 5211-41-3 pour faciliter les fusions entre un EPCI à fiscalité propre et d'autres EPCI (qu'ils soient dotés ou dépourvus d'une fiscalité propre). En effet, les résultats obtenus dans le cadre des procédures instituées en 2004 ne sont guère probants, puisque le nombre de fusions prononcées n'a, depuis lors, jamais dépassé dix par an – pour près de 15 000 EPCI. Or, les associations entendues par votre rapporteur s'accordent à reconnaître qu'indépendamment de la nécessité d'achever la couverture intercommunale du territoire national, le périmètre de nombreux EPCI gagnerait encore à être rationalisé, pour former des ensembles territoriaux plus cohérents. Il est bien évident que cette démarche ne pourra être couronnée de succès que si les

communes et la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) sont associées aux initiatives de regroupements.

a) Le projet de périmètre du futur EPCI issu de la fusion

Le 1^o de cet article fixe, au paragraphe I de l'article L. 5211-41-3 du CGCT, la procédure permettant de définir le périmètre du nouvel EPCI à fiscalité propre qui sera issu de la fusion des EPCI.

La loi prévoit actuellement que le projet de périmètre du nouvel EPCI est fixé par arrêté du préfet de département concerné, qui peut agir soit sur une initiative communale ou intercommunale, soit de sa propre initiative – il doit, dans ce dernier cas, recueillir préalablement l'avis de la CDCI. À l'initiative de M. Rémy Pointereau, le Sénat a décidé que l'initiative de la fusion pourrait également émaner de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), choix qui s'accorde bien avec le rôle central confié à cet organe dans la définition du schéma départemental de la coopération intercommunale.

Le projet de loi renforce les marges de manœuvre offertes dans le cadre de ces fusions pour intégrer au futur EPCI de nouvelles communes. En effet, alors que le seul objet de telles intégrations doit être, aujourd'hui, d'aboutir à un EPCI « *d'un seul tenant et sans enclave* », cette exigence indispensable pourra désormais s'accompagner d'une recherche de cohésion territoriale, économique et financière. Ce choix est tout à fait conforme à la vocation de l'intercommunalité, qui est de mutualiser les ressources et les charges de territoires voisins, au bénéfice de leur population. Le Sénat a, toutefois, jugé plus prudent, en adoptant un amendement de M. Jean-Claude Peyronnet, de préciser que ces inclusions devraient être effectuées dans le respect du schéma départemental de la coopération intercommunale. Même si le cas paraît peu probable, il serait évidemment regrettable que le préfet arrête un projet de périmètre incluant dans le nouvel EPCI certaines communes, dont le schéma départemental aurait prévu qu'elles seraient rattachées à un autre EPCI. Rappelons que, dans tous les cas, le schéma départemental doit guider les démarches de rationalisation de la carte intercommunale, afin d'en assurer la cohérence globale.

Par ailleurs, le projet de loi aménage et précise les consultations dont le projet de périmètre, élaboré par le préfet, doit ensuite faire l'objet. Le sixième alinéa de l'article L. 5211-41-3 du CGCT prévoit actuellement que l'arrêté préfectoral fixant le périmètre du futur EPCI doit être notifié à toutes les communes et EPCI concernés, à charge pour ceux-ci de se prononcer (par un avis simple) dans un délai de trois mois. Le projet de loi précise que la consultation de la CDCI, puis des EPCI concernés, sur le projet de périmètre, devra être s'accompagner de la remise d'un rapport explicatif et, comme l'a souhaité le Sénat en adoptant un amendement de Mme Nathalie Goulet, d'une étude de l'impact budgétaire et fiscal de la fusion. Votre rapporteur considère que la transmission de ces documents complémentaires peut être utile pour permettre aux élus siégeant au

sein de la CDCI de rendre un avis pleinement éclairé. En outre, le projet de loi tend à élargir la consultation des communes aux statuts du futur EPCI, ainsi qu'au choix de la catégorie juridique dont il devra relever (par cohérence avec l'assouplissement des règles définissant le statut juridique du futur EPCI, *voir ci-après*), ce qui permettra de les associer en amont à un processus affectant les modalités d'exercice de leurs compétences.

Enfin, en adoptant un amendement présenté par M. Alain Vasselle, le Sénat a décidé que la CDCI pourrait, en émettant un avis défavorable sur l'arrêté préfectoral, contraindre le représentant de l'État à présenter un projet amendé, tenant compte de ses propositions. Votre rapporteur remarque que cela reviendrait à conférer un droit de veto à la CDCI quant à la définition du périmètre du nouvel EPCI, ce qui paraît un peu abrupt. Sans renoncer à revaloriser les pouvoirs des élus au sein de la CDCI, il vous est proposé une **solution plus équilibrée et constructive, consistant à permettre à la CDCI de faire prévaloir tout autre projet de périmètre ayant recueilli en son sein une majorité qualifiée** (deux tiers de ses membres), comme cela a déjà été prévu, au paragraphe IV de l'article 16 du projet de loi, s'agissant du schéma départemental de la coopération intercommunale.

b) Les accords requis pour décider la fusion

Le 2° de cet article modifie, au paragraphe II de l'article L. 5211-41-3 du CGCT, les règles relatives aux accords de communes et EPCI dont doit être précédée la décision de fusion entre EPCI. La loi subordonne actuellement la décision de fusion à l'obtention d'un accord exprimé à la fois par les organes délibérants de tous les EPCI concernés et par une majorité qualifiée des communes incluse dans le périmètre, majorité calculée de la même manière que pour la création d'un EPCI à fiscalité propre (deux tiers des communes représentant la moitié de la population de l'ensemble, ou la moitié des communes représentant les deux tiers de cette population). Le projet de loi supprime la nécessité d'obtenir l'accord des EPCI, dont on peut penser qu'ils auront, de toute façon, les moyens de peser au sein de la CDCI pour obtenir une modification du périmètre proposé – d'autant que l'article 26 du projet de loi prévoit de relever de 20 à 45 % le poids des EPCI à fiscalité propre et des syndicats au sein de la CDCI.

Par ailleurs, afin de mieux prendre en compte le point de vue des petits EPCI qui, du fait de leur faible poids démographique, pourraient être « noyés » dans les règles de calcul de la majorité qualifiée prise en compte au niveau du nouvel ensemble intercommunal, le projet de loi prévoyait d'ajouter à leur profit une seconde condition de majorité. L'accord d'au moins *un tiers* des conseils municipaux des communes membres de chacun des EPCI fusionnés aurait ainsi été requis. Toutefois, le Sénat a adopté un amendement de M. Rémy Pointereau visant à relever cette condition de majorité au niveau de la *majorité qualifiée* requise sur l'ensemble du périmètre (dans chaque EPCI appelé à fusionner, deux tiers des conseils municipaux des communes, représentant la moitié de sa

population, ou la moitié de ces conseils municipaux, représentant les deux tiers de la population de l'EPCI).

Il est vrai que ce verrou pourrait bloquer certains projets de fusion entre EPCI, pourtant utiles à la rationalisation de la carte intercommunale. Pour autant, ces majorités qualifiées ont l'avantage d'être bien connues des élus locaux et seront, d'ores et déjà, abaissées pendant la période transitoire d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale (prévue en 2012 et 2013 en vertu de l'article 29 du projet de loi). Votre rapporteur est donc partagé quant à l'opportunité, une fois cette carte achevée et dans l'attente de sa révision tous les six ans, de contraindre encore fortement les EPCI dont les périmètres auront déjà été adaptés grâce aux dispositions donnant temporairement des pouvoirs accrus aux préfets. Il sera essentiel qu'en « régime de croisière », chaque nouveau projet de fusion bénéficie d'un soutien suffisant au niveau du nouvel ensemble intercommunal, comme de chacun des EPCI concernés.

c) Le statut juridique et les compétences de l'EPCI issu de la fusion

Le 3^o de cet article assouplit, au paragraphe III de l'article L. 5211-41-3 du CGCT, les règles précisant le statut juridique du nouvel EPCI auquel la fusion a abouti, ainsi que les compétences qu'il est appelé à exercer.

S'agissant du **statut juridique du nouvel EPCI**, la loi précise actuellement qu'il relève de droit de la catégorie des EPCI qui, parmi ceux qui ont fusionné, est la plus intégrée (c'est-à-dire celle dont la loi prévoit que les communes doivent leur transférer le plus grand nombre de compétences). Ainsi, si des communautés de communes fusionnent avec une communauté d'agglomération, l'EPCI issu de cette fusion sera une communauté d'agglomération. En adoptant un amendement de M. Hugues Portelli, le Sénat a souhaité être plus ambitieux et permettre aux EPCI qui fusionnent d'opter pour une forme d'intégration supérieure. La formule sénatoriale permettrait, par exemple, à des communautés de communes qui, fusionnées, pourraient satisfaire les critères démographiques requis pour former une communauté d'agglomération, de se transformer directement en communauté d'agglomération à l'occasion de leur fusion. Votre rapporteur approuve cette simplification, dès lors qu'elle permet d'éviter de mener deux démarches administratives successives (fusion des EPCI, puis changement de statut du nouvel EPCI après la fusion), à condition bien sûr que le respect des conditions exigées par la loi pour chaque catégorie d'EPCI reste contrôlé.

S'agissant, par ailleurs, des **compétences du nouvel EPCI**, le projet de loi prévoit que seules les compétences obligatoirement transférées par les communes aux EPCI dont elles étaient membres, lui sont obligatoirement attribuées. Rappelons qu'à l'inverse, la loi inclut actuellement tant les compétences optionnelles que les compétences obligatoires. En renonçant à imposer une intégration aussi forte des compétences au sein du nouvel ensemble intercommunal, il est probable que le législateur facilitera d'autant l'acceptation

des fusions d'EPCI par certaines des communes qui en sont membres. Le projet de loi prévoit que les compétences qui avaient été transférées à titre optionnel ou supplémentaire aux communes pourraient, quant à elles, être soit rendues aux communes, soit exercées par le nouvel EPCI. Afin d'éviter tout vide juridique, il vous est proposé de préciser qu'il reviendra à l'organe délibérant de ce dernier d'en décider.

Le projet de loi précise, en outre, que la reconnaissance de l'intérêt communautaire, requis pour l'exercice de certaines compétences par le nouvel EPCI, devra intervenir dans un délai de deux ans à compter de la fusion, faute de quoi l'EPCI issu de la fusion exercera ces compétences dans leur totalité.

d) Les élus temporairement chargés d'administrer l'EPCI issu de la fusion

Le 4^o de cet article complète le même article L. 5211-41-3 par un paragraphe additionnel, précisant les modalités d'administration temporaire du nouvel EPCI, en attendant l'installation de son organe délibérant et de son président – qui impliquera, comme aujourd'hui, une nouvelle élection des délégués des communes ⁽¹⁾. Il prévoit que, pendant cette période transitoire, qui devra durer moins d'un mois, les conseillers communautaires des anciens EPCI continueront de siéger et que le président le plus âgé, parmi ceux des EPCI fusionnés, présidera le nouvel EPCI. La commission des Lois du Sénat a, opportunément, précisé que, dans les deux cas, ces pouvoirs temporaires ne devaient concerner que des actes d'administration conservatoire ou urgente : il s'agit seulement de permettre d'expédier les affaires courantes et d'éviter tout vide juridique qui pourrait avoir des conséquences contentieuses.

*
* * *

*La Commission **adopte** l'amendement CL 514, rédactionnel, du rapporteur.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 515 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend à éviter la persistance d'enclaves intercommunales lors de la fusion d'EPCI à fiscalité propre.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 227 de M. Bernard Derosier.*

(1) Le Conseil d'État a, dans le même esprit, récemment précisé, par un arrêt M. Beynet et autres, rendu le 10 février 2010, qu'une nouvelle élection des délégués des communes est nécessaire en cas de transformation d'une communauté d'agglomération en communauté urbaine. Un tel changement pourra être la conséquence d'une fusion entre EPCI à fiscalité propre de formes différentes, la forme intercommunale la plus intégrée étant privilégiée pour le nouvel EPCI.

Elle examine ensuite l'amendement CL 516 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement vise à remplacer le droit de veto à la majorité simple, accordé par le Sénat à la CDCI sur le projet de périmètre retenu en cas de fusion d'intercommunalités, par une opposition constructive à la majorité des deux tiers des membres de la commission départementale.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 229 de M. Bernard Derosier.*

Elle examine ensuite les amendements identiques CL 107 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier et CL 189 de M. Bernard Derosier.

M. le rapporteur. Avis favorable pourvu que l'on adopte le sous-amendement CL 667, qui met le sujet au pluriel : « Ces majorités doivent nécessairement comprendre » – le reste sans modification.

*La Commission **adopte** le sous-amendement CL 667 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite les amendements CL 107 et CL 189 **ainsi sous-amendés**.*

*Puis la Commission **adopte** successivement les amendements CL 518, CL 519, CL 520, CL 521 et CL 522 du rapporteur, les quatre premiers d'entre eux étant de précision et le dernier de coordination.*

*La Commission **adopte** ensuite l'article 20 **modifié**.*

Article 20 bis A (nouveau)

(art. L. 5215-1 et L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales)

Préservation du statut des communautés urbaines en cas de fusion avec d'autres EPCI

Ce nouvel article, introduit dans le texte de votre commission à l'initiative de son rapporteur, vise à éviter qu'une communauté urbaine « historique », dont le statut a été préservé par le législateur en 1999 en dépit d'une population inférieure à 500 000 habitants, ne perde ce statut avantageux du seul fait de sa fusion avec un autre EPCI.

De tels regroupements ne peuvent, en effet, être exclus dans le cadre de la future rationalisation de la carte intercommunale, en 2012 et 2013. Or, il serait paradoxal de « déclasser » ces anciennes communautés urbaines à l'occasion de leur agrandissement, en opposant ce seuil démographique, prévu à l'article L. 5215-1 du CGCT, à la création du nouvel EPCI issu de la fusion.

* *

La Commission examine l'amendement CL 523 du rapporteur, tendant à insérer un article additionnel après l'article 20.

M. le rapporteur. Il s'agit de réparer un oubli dans la législation en vigueur, concernant certaines communautés urbaines.

La Commission adopte l'amendement.

Article 20 bis

Continuité du service public en cas de substitution d'un EPCI à fiscalité propre à un EPCI sans fiscalité propre

Ce nouvel article, inséré dans le projet de loi à l'initiative du sénateur Michel Charasse, vise à garantir la continuité du service public lorsqu'un EPCI doté d'une fiscalité propre remplace, au 1^{er} janvier d'une année, un EPCI qui n'en était pas doté. Il précise que, dans un tel cas, l'ancien établissement assure cette continuité à titre temporaire. Le terme de cette période transitoire serait atteint dès que seraient satisfaites les deux conditions suivantes :

- le nouvel EPCI est « *installé* » ;
- les « *premiers moyens budgétaires* » absolument nécessaires à son fonctionnement ont été mis en place.

Même s'il comprend la démarche générale qui a conduit à l'insertion d'une telle disposition dans le projet de loi, votre rapporteur n'est pas convaincu de sa pertinence, car elle risque de fragiliser fortement la sécurité juridique. En effet, l'intervention d'un EPCI déjà supprimé pour gérer des services publics, ajoutée à l'imprécision des termes utilisés pour fixer le délai pendant lesquels cette intervention dérogatoire serait possible, risque d'ouvrir la voie à des contentieux, ce qui serait contraire à l'objectif poursuivi. Il vous est donc proposé de **supprimer cet article additionnel.**

* *

La Commission examine l'amendement CL 524 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à supprimer l'article, car il serait inapplicable.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 20 bis est supprimé.

Article 20 ter

Suppléance des délégués des communes dans les organes délibérants des EPCI

Le Sénat a souhaité compléter cette première sous-section, consacrée aux EPCI à fiscalité propre, par un nouvel article, issu d'un amendement du sénateur Michel Charasse, qui tend à permettre aux conseils municipaux de désigner des suppléants pour siéger à l'organe délibérant d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération. Cette faculté ne pourrait, logiquement, jouer que lorsque les délégués titulaires, chargés de représenter les communes concernées au sein de l'EPCI, sont eux-mêmes absents et n'ont pas établi de procuration au profit d'autres délégués. Il reviendrait, enfin, à l'organe délibérant de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération de fixer le nombre de ces délégués suppléants, après avoir consulté les conseils municipaux dont ils émanent.

Cet assouplissement, sur le fond, pourrait s'avérer utile, pourvu qu'il n'ait pas pour effet de favoriser l'absentéisme des délégués titulaires. Toutefois, cette question ayant déjà été réglée au 1^o de l'article 2 du projet de loi, du fait de l'adoption d'un amendement du même auteur, la préservation de la cohérence législative impose de **supprimer cet article additionnel**.

*
* *

La Commission examine les amendements identiques CL 525 du rapporteur et CL 8 de M. Jean-Pierre Schosteck.

M. le rapporteur. Par coordination, il s'agit de supprimer l'article.

La Commission adopte les amendements.

*L'article 20 ter est ainsi **supprimé**. En conséquence, l'amendement CL 228 de M. Bernard Derosier est déclaré sans objet.*

Sous-section 2

Syndicats de communes et syndicats mixtes

Article 21

(art. L. 5111-6 [nouveau] et art. L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales)

Conditions permettant d'autoriser la création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte

Cet article tend à renforcer le contrôle exercé par le représentant de l'État dans le département sur la conformité de la création de nouveaux syndicats de communes ou syndicats mixtes avec les orientations fixées par le schéma

départemental de coopération intercommunale, dont l'adoption est prévue à l'article 16 du projet de loi. Il sera, en effet, essentiel d'éviter toute remise en cause ultérieure de la rationalisation des structures intercommunales que la mise en œuvre de schéma devrait permettre : tout en demeurant possible, la création de nouveaux syndicats ne devra pas être anarchique et compliquer excessivement la carte des intercommunalités dans le département.

Pour assurer le respect de cet objectif, le **paragraphe I** précise que l'autorisation préfectorale requise pour la création de ces syndicats ne pourra pas être accordée si celle-ci entre en contradiction avec le schéma départemental de coopération intercommunale et les diverses orientations de rationalisation de l'intercommunalité qu'il doit prendre en compte en application du paragraphe III du nouvel article L. 5210-1-1 du CGCT.

Cette modification permet ainsi de donner un fondement législatif explicite au pouvoir d'appréciation, déjà reconnu au préfet par la jurisprudence administrative ⁽¹⁾, pour refuser la création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte qui risquerait, par exemple, de concurrencer des EPCI préexistants. Dès lors que le projet de loi précise les motifs permettant au préfet ne pas prendre l'arrêté de création d'un tel syndicat, le risque d'arbitraire devrait être contenu.

Ajoutons, enfin, qu'il est d'autant plus opportun d'encadrer la création de ces syndicats, concurrents des EPCI à fiscalité propre, que depuis 1999, le nombre de syndicats mixtes a plus que doublé, passant de 1 454 à 3 161 – tandis que la France compte encore 12 242 syndicats de communes (chiffre presque cinq fois supérieur à celui des EPCI à fiscalité propre).

Le **paragraphe II** de cet article précise, au sein de l'article L. 5721-2 du CGCT, que le préfet du département concerné n'est pas tenu de prendre l'arrêté requis pour la création d'un syndicat mixte ouvert, après que l'ensemble des personnes morales appelées à participer à celui-ci aient exprimé leur accord (sur l'objet et l'étendue du syndicat, ainsi que sur ses statuts) par des délibérations concordantes. La rédaction de l'article, tel qu'il est actuellement applicable, peut en effet sembler ambiguë ; il est donc utile de l'améliorer. Le fond du droit n'en sera pas pour autant bouleversé, car la jurisprudence administrative ⁽²⁾ considère déjà que la signature de l'acte nécessaire à la création du syndicat relevait des compétences discrétionnaires du préfet.

Enfin, une initiative conjointe du sénateur Raymond Vall et du rapporteur de la commission des Lois, M. Jean-Patrick Courtois, a conduit à ajouter un **paragraphe III**, dont le seul objet est, en modifiant l'article L. 122-4-1 du code de l'urbanisme, de permettre à un syndicat mixte d'exercer la compétence relative à l'élaboration, au suivi et à la révision d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) lorsque la totalité (et non une simple majorité) des communes couvertes

(1) *Arrêt Ville de Cayenne, rendu le 13 mars 1885 par le Conseil d'État.*

(2) *Arrêt Association industrielle du Territoire de Belfort et des régions limitrophes, rendu le 15 février 1984 par le Conseil d'État.*

par ce schéma sont membres d'un même syndicat mixte. Dans la mesure où la coïncidence des divers périmètres administratifs contribue, lorsqu'elle peut être obtenue, à simplifier notre organisation territoriale, il est effectivement absurde qu'elle constitue un handicap législatif pour un syndicat mixte souhaitant gérer cet important outil de planification urbaine que constitue le SCOT.

*
* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** successivement les amendements CL 340 de M. Patrick Braouezec et CL 300 de M. Émile Blessig.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement CL 526 du rapporteur tendant à supprimer une précision juridiquement inutile.*

*Puis elle **adopte** l'article 21 **modifié**.*

Article 21 bis

(art. L. 5212-8 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Création éventuelle d'un collège des délégués des communes membres d'un syndicat de communes

À l'initiative du sénateur Xavier Pintat, la commission des Lois a souhaité introduire dans le projet de loi ce nouvel article, dont l'objet est, en rétablissant un article L. 5212-8 du CGCT, de permettre aux communes membres d'un syndicat de communes d'y disposer d'une représentation indirecte, en chargeant les délégués des communes de se réunir en collège pour désigner leur représentant au sein du comité syndical.

Rappelons que l'article L. 5211-7 du CGCT prévoit que les délégués des communes composant l'organe délibérant de tout EPCI doivent être élus par les conseils municipaux concernés, et qu'en application de l'article L. 5212-7 du même code, qui concerne spécifiquement l'organe délibérant des syndicats de communes (comité syndical), « *chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués titulaires* ». La jurisprudence administrative laisse les communes membres décider librement, par délibérations concordantes, du système de représentation qui leur convient⁽¹⁾, et le représentant d'une commune ne doit pas obligatoirement appartenir à son conseil municipal, ni même y être électeur⁽²⁾. La disposition introduite par le Sénat s'inscrit dans la même logique, en consolidant la jurisprudence administrative qui autorise, depuis 1996⁽³⁾, la désignation des représentants des communes au sein du comité syndical par un

(1) Arrêt Commune de Lombez, rendu par le Conseil d'État le 28 avril 1950.

(2) Décision n° DC 94-358 « Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », rendue par le Conseil constitutionnel le 26 janvier 1995.

(3) Arrêt Syndicat intercommunal d'études et de programmation de la région urbaine de Reims, rendu par le Conseil d'État le 1^{er} mars 1996.

collège réunissant l'ensemble des délégués des communes. En pratique, cette organisation peut s'avérer très utile lorsque l'effectif de ces délégués est très élevé et ne permettrait pas de les réunir aisément pour assurer le bon fonctionnement du comité syndical.

Le texte sénatorial précise que, lorsqu'une telle organisation est privilégiée au sein d'un syndicat de communes, la décision l'instituant ou modifiant ses statuts doit l'avoir prévu. La formalisation préalable de ce choix partagé par les communes membres du syndicat est effectivement indispensable pour s'assurer de leur consentement à n'être représentées qu'indirectement au sein du comité syndical.

Par ailleurs, la seconde phrase proposée par le Sénat pour l'article L. 5212-8 du CGCT précise que les représentants des communes siégeant au comité syndical pourront participer aux délibérations qui concernent une commune qui a élu des délégués au collège, à moins que les statuts du syndicat de commune n'en décide autrement. Il s'agit ici de prendre en compte les cas où le comité syndical examinerait une affaire concernant uniquement des communes qui, tout en étant membre du syndicat et en ayant élu des délégués membres du collège, ne disposeraient pas elles-mêmes d'un représentant propre au sein du comité syndical. En effet, la dernière phrase du 1° de l'article L. 5212-16 du CGCT précise que, lorsque le comité syndical examine une affaire qui ne concerne qu'une partie des communes membres, seuls les représentants de celles-ci peuvent prendre part au vote. L'application de cette règle pourrait donc, le cas échéant, empêcher le comité syndical de délibérer dans le cas particulier de l'examen d'une affaire qui ne concernerait aucune des communes directement représentées en son sein. La solution proposée par le Sénat devrait donc permettre au comité syndical de fonctionner correctement dans toutes les hypothèses.

*
* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 341 de M. Patrick Braouezec.*

*Puis la Commission **adopte** successivement les amendements CL 527, de précision, et CL 528, de cohérence, du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 21 bis **modifié**.*

Article 22

(sous-section 2 de la section 5 du chapitre II du titre premier du livre II de la cinquième partie et art. L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales)

Fusion de syndicats de communes et de syndicats mixtes

Cet article tend, dans son **paragraphe I**, à rétablir, au sein de la section 5 du chapitre II du titre Ier du livre II de la cinquième partie du CGCT, consacrée à

la modification des conditions initiales de composition et de fonctionnement des syndicats de communes, un article L. 5212-27 précisant les conditions selon lesquelles les syndicats peuvent être appelés à fusionner. Alors que le texte initial du Gouvernement ne concernait que les syndicats de communes et les syndicats mixtes dits « fermés » (lesquels ne sont constitués que d'EPCI et de communes), le Sénat a souhaité, comme le proposait sa commission des Lois, étendre le bénéfice de ces nouvelles dispositions aux syndicats mixtes dits « ouverts » (auxquels peuvent participer d'autres catégories de collectivités territoriales, des institutions interdépartementales ou interrégionales, des organismes consulaires ou d'autres établissements publics). On ne peut effectivement exclure que, dans certains cas, la masse financière critique pour conduire de grands projets d'infrastructures à une échelle pertinente ne puisse être atteinte qu'en regroupant plusieurs syndicats mixtes permettant, par exemple, à plusieurs départements de régions voisines de coopérer.

Les fusions de syndicats ne sont pas actuellement possibles, sauf lorsqu'un EPCI à fiscalité propre y participe – ce qui rend alors applicable le régime des fusions entre EPCI, déjà évoqué s'agissant de l'article 20 du projet de loi. Ce régime est également celui auquel le législateur a explicitement renvoyé pour les syndicats mixtes ouverts, sous réserve de quelques adaptations spécifiques prévues, aux septième et huitième alinéas de l'article L. 5721-2 du même code. Ces dernières dispositions prévoient que les fusions de syndicats mixtes ouverts ne sont pas soumises au critère de continuité territoriale applicable aux fusions d'EPCI, et qu'elles requièrent l'accord unanime des membres du syndicat mixte – tandis que, pour les fusions d'EPCI, un accord à la majorité qualifiée des communes membres est suffisant. Dès lors que l'ensemble du régime des fusions de syndicats sera désormais rénové et précisé au sein de l'article L. 5212-27 du CGCT, le Sénat a logiquement décidé, à l'initiative de sa commission des Lois, de compléter cet article par un **paragraphe II** qui supprime les particularités prévues, à l'article L. 5721-2 de ce code, pour les fusions de syndicats mixtes ouverts.

a) L'initiative de la fusion et le projet de périmètre du futur syndicat issu de la fusion

La rédaction proposée pour le paragraphe I de l'article L. 5212-27 du CGCT précise que l'initiative de la fusion pourra provenir soit de l'un des membres des syndicats de communes ou syndicats mixtes concernés, soit du préfet – qui devra, dans ce cas, consulter la CDCI. Contrairement à ce qu'il a prévu à l'article 20 du projet de loi pour les fusions entre EPCI, le Sénat n'a pas ici prévu que **l'initiative du regroupement puisse émaner de la CDCI** elle-même. Cette absence de parallélisme des procédures n'ayant pas de justification, il vous est proposé une harmonisation tendant à ouvrir également cette faculté à la CDCI pour les fusions de syndicats.

Comme pour les fusions d'EPCI, il reviendra au préfet de fixer, par arrêté, le périmètre de la fusion des syndicats, qui devront, tout comme leurs membres (communes, groupements de collectivités territoriales, organismes consulaires ou

autres établissements publics), avoir été préalablement consulté sur celui-ci, ainsi que sur les statuts de la nouvelle structure ; ces avis devraient être rendus dans un délai de trois mois. Il n'est pas ici prévu, en revanche, de conférer à la CDCI un droit de veto sur le projet de périmètre soumis par le représentant de l'État. Il vous est proposé, là encore, d'harmoniser les procédures en retenant, pour les fusions entre syndicats comme pour celles entre EPCI, la formule plus souple d'une **opposition constructive de la CDCI : celle-ci pourrait, à la majorité des deux tiers de ses membres, adopter un projet de périmètre qui diffère de celui proposé par le représentant de l'État.**

b) Les accords requis pour décider la fusion

Le paragraphe II de l'article L. 5212-27 du CGCT prévoit que la fusion des syndicats ne pourra être décidée par arrêté préfectoral que sous réserve de réunir l'accord d'une majorité qualifiée (calculée comme pour la création des EPCI⁽¹⁾) des organes délibérants des *membres* des syndicats concernés (communes, EPCI, départements, régions, institutions interdépartementales ou interrégionales, organismes consulaires et autres établissements publics). Cette majorité qualifiée devrait être réunie à l'échelle du périmètre proposé pour la fusion ; contrairement à ce que prévoit l'article 20 du projet de loi pour les fusions d'EPCI, elle ne devrait pas être également confirmée dans chacun des syndicats concernés. Par ailleurs, pour les fusions de syndicats comme celles des EPCI, l'accord des organes délibérants des syndicats ou EPCI eux-mêmes ne serait pas requis.

Pour tenir compte du choix de sa commission des Lois d'élargir les possibilités de fusions aux syndicats mixtes ouverts, le Sénat a ajouté une règle spécifique les concernant : par analogie avec ce que prévoit actuellement l'article L. 5721-2, **l'accord unanime des membres des syndicats mixtes ouverts inclus dans le projet de fusion resterait requis.** Votre rapporteur estime qu'il est effectivement préférable de préserver l'actuelle recherche d'un consensus dans le cas particulier des syndicats mixtes ouverts, afin de garantir la prise en compte du point de vue d'une collectivité minoritaire, mais importante (telle qu'un département ou une région) : les masses financières en jeu peuvent, en effet, être très importantes au sein de tels syndicats mixtes.

c) Le statut juridique, les compétences et les moyens du syndicat issu de la fusion

Le paragraphe III de l'article L. 5212-27 du CGCT précise le statut juridique du nouveau syndicat, les compétences qui lui sont attribuées et les moyens donc il disposera.

(1) Accord exprimé par au moins les deux tiers des organes délibérants des membres des syndicats concernés, représentant plus de la moitié de leur population totale, ou la moitié de ces organes délibérants, représentant les deux tiers de la population comprise dans le périmètre des syndicats.

La fusion de plusieurs syndicats de communes aboutira logiquement à un syndicat de communes, tandis que la participation d'un syndicat mixte au processus conduira à la création d'un nouveau syndicat mixte (ouvert ou fermé selon la nature des syndicats mixtes fusionnés). Il reviendra aux statuts du nouveau syndicat de préciser l'étendue de ces compétences, en retenant tout ou partie de celles qu'exerçaient les anciens syndicats (les compétences non reprises par le nouveau syndicat étant restituées aux membres des anciens syndicats de communes et syndicats mixtes). Cette formule laissera aux membres de la nouvelle structure une souplesse appréciable pour s'organiser et ne devrait donc pas dissuader les regroupements.

Enfin, à l'instar des règles prévues pour les fusions d'EPCI, le nouveau syndicat remplacera juridiquement les structures antérieures dans tous les domaines, sans affecter les situations acquises, que ce soit à l'égard des droits et obligations, des biens, des contrats ou des personnels concernés.

d) L'administration provisoire du syndicat issu de la fusion

Le paragraphe IV de l'article L. 5212-27 du CGCT prévoit que, dans l'attente de l'installation de son organe délibérant (composé des délégués élus par les membres du syndicat ⁽¹⁾), le nouveau syndicat sera temporairement administré par les délégués des anciens syndicats et présidé par le plus âgé de leurs présidents. Ces règles sont donc alignées sur celles prévues en cas de fusion d'EPCI.

Il est toutefois précisé, pour prévenir tout blocage liée au retard pris par un membre du nouveau syndicat pour désigner ses délégués, que cette entité sera temporairement représentée, au sein de l'organe délibérant de ce syndicat :

- par son maire s'il s'agit d'une commune ne comptant qu'un délégué (ou son maire et son premier adjoint pour une commune disposant de deux délégués) ;
- par son président s'il s'agit d'un EPCI ne comptant qu'un délégué (ou son président et un vice-président pour un EPCI disposant de deux délégués).

Dès lors que le Sénat a étendu la procédure de fusion aux syndicats mixtes ouverts, il vous est proposé de prévoir également l'hypothèse où le membre du nouveau syndicat n'ayant pas désigné ses délégués n'est ni une commune, ni un EPCI. Qu'il s'agisse d'une autre collectivité territoriale ou d'un autre établissement public, il paraît légitime que la représentation temporaire soit assurée, au sein du comité syndical de la nouvelle structure, par le président de son organe délibérant (assemblée locale ou conseil d'administration selon le cas), ainsi que d'un vice-président si ce membre du syndicat doit disposer de deux délégués.

(1) Le Conseil d'État a récemment précisé, dans un arrêt Elections municipales du SEDRE d'Etampes, rendu le 10 février 2010, que sauf mention contraire dans les statuts d'un syndicat mixte ouvert, le délégué qui représente en son sein un syndicat mixte fermé ne doit pas lui-même être membre du comité syndical de ce dernier.

*
* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL 529, de précision, du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 530 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement permettra à la CDCI de prendre l'initiative de proposer des fusions de syndicats.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements CL 531, de cohérence, et CL 532, de précision, du rapporteur.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 533 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement permettra à la CDCI d'exercer une opposition constructive à l'égard des projets de fusion de syndicats que le préfet lui soumettra.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis la Commission **adopte** successivement les amendements CL 534, de précision, CL 535, rédactionnel, CL 536 et CL 537, de cohérence, CL 538, tendant à corriger des erreurs matérielles, CL 539 et CL 540, de cohérence, CL 541, de clarification rédactionnelle, CL 542 à CL 544, de cohérence, CL 545 de cohérence et de clarification rédactionnelle, et CL 546, de précision, déposés par le rapporteur.*

*La Commission **adopte** ensuite l'article 22 **modifié**.*

Article 23

(art. L. 5212-33, L. 5214-28, L. 5216-9 et L. 5721-7 du code général des collectivités territoriales)

Élargissement des cas de dissolution de plein droit des EPCI

Cet article vise à élargir les cas de dissolution de plein droit de syndicats de communes, des syndicats mixtes, des communautés de communes et, du fait de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de son rapporteur Jean-Patrick Courtois, des communautés d'agglomération. Il précise par ailleurs certains aspects des procédures administratives et financières applicables lorsqu'un syndicat de communes ou un syndicat mixte est dissous.

Son **paragraphe I**, que le Sénat n'a pas modifié, modifie l'article L. 5212-33 du CGCT pour rénover et préciser les modalités de dissolution des **syndicats de communes**.

Celui-ci permet actuellement la dissolution d'un syndicat de commune dans trois hypothèses distinctes :

– à la demande d'une majorité des conseils municipaux des communes membres du syndicat. Dans ce cas, la loi prévoit que la dissolution est prononcée par un arrêté préfectoral, qui en précise les modalités (répartition du patrimoine et sort des personnels notamment) ;

– à l'initiative directe du pouvoir exécutif, sans qu'aucune consultation préalable du comité syndical ni des communes concernées ne soit juridiquement requise. La dissolution prend alors la forme d'un décret, lequel doit faire l'objet d'un avis conforme du Conseil d'État (cet acte réglementaire précisant, là encore, les modalités administratives, matérielles et financières de la dissolution) ;

– lorsque le syndicat n'a plus d'objet, soit parce que la durée pour laquelle il avait été institué a expiré, soit parce que la mission qui lui avait été confiée a été accomplie, soit encore en raison du transfert à un EPCI à fiscalité propre des services qu'il avait vocation à assurer. La dissolution est alors « de plein droit », mais la jurisprudence administrative ⁽¹⁾ a précisé qu'elle devait être prononcée par un arrêté préfectoral, qui doit constater la satisfaction de l'une des conditions exigées par la loi et déterminer les modalités de la dissolution.

Le 1^o du paragraphe I complète ces cas de dissolution de plein droit du syndicat de communes en ajoutant le cas où il ne compte plus qu'une seule commune – ce qui, de fait, lui fait perdre son caractère intercommunal –, ainsi que le cas où ses activités ont été entièrement transférées à un syndicat mixte (qu'il s'agisse d'un syndicat mixte « fermé » ⁽²⁾ prévu à l'article L. 5711-1 du CGCT ou d'un syndicat mixte « ouvert » ⁽³⁾ prévu à l'article L. 5721-2 du même code). Dans ce dernier cas, l'adhésion automatique au syndicat mixte des communes du syndicat de communes dissous, et la substitution du premier au second (dans les conditions fixées, à l'article L. 5711-4 du CGCT, pour la substitution d'un syndicat mixte à un syndicat mixte dissous ⁽⁴⁾), seraient prévues. Ces modifications s'inscrivent bien dans la logique générale qui caractérisait déjà ce régime de dissolution de plein droit des syndicats de communes : aboutir, sans lourdeur procédurale inutile, à la suppression des structures syndicales qui ont mécaniquement perdu leur raison d'être.

En outre, le 2^o du paragraphe I prévoit explicitement que l'acte réglementaire précisant les modalités de liquidation du syndicat de communes dissous doit respecter les règles, déjà fixées par la loi pour tous les EPCI, non

(1) Arrêt Commune de Pagny-sur-Moselle, rendu le 14 octobre 2005 par le Conseil d'État.

(2) Syndicat mixte comprenant uniquement des EPCI, ou des communes et des EPCI.

(3) Syndicat mixte pouvant regrouper des collectivités territoriales (communes, départements, régions), des groupements de collectivités territoriales (y compris, le cas échéant, des syndicats mixtes), des organismes consulaires et d'autres établissements publics.

(4) Cet article prévoit que, dans un tel cas, la substitution entraîne l'adhésion de plein droit des membres de l'ancien syndicat au nouveau, ainsi que le transfert gratuit des biens et des personnels, mais aussi des droits et obligations de l'un à l'autre, les contrats en cours n'étant pas affectés.

seulement en matière de répartition des biens (article L. 5211-25-1 du CGCT), mais aussi pour la reprise des résultats de l'EPCI dissous par les communes qui en étaient membres, ainsi que pour l'établissement de son compte administratif, au besoin avec l'aide d'un liquidateur désigné dans l'acte de dissolution (article L. 5211-26 du même code). Bien que l'application de ces règles à la dissolution d'un syndicat de communes ne fasse, déjà actuellement, guère de doute puisqu'il relève de la catégorie des EPCI, l'ajout proposé ne peut pas nuire à la sécurité juridique.

Par ailleurs, les **paragraphes II et II bis** de cet article apportent, pour les **communautés de communes et les communautés d'agglomération**, le même élargissement du champ de la dissolution que celui précédemment évoqué pour les syndicats de communes. Ainsi, lorsque ces EPCI à fiscalité propre ne comprendront plus qu'une seule commune membre, il pourront être dissous de plein droit par le pouvoir exécutif. Cette solution est la plus simple et efficace sur le plan procédural ; elle permettra d'éviter toute perte de temps, incertitude ou contentieux juridique. Elle est aussi tout à fait logique, puisqu'un EPCI à commune unique serait dépourvu d'intérêt – dès lors que le principe de l'intercommunalité est la mutualisation d'activités, charges et ressources entre *plusieurs* communes. Alors que le projet de loi initial n'avait prévu de ne modifier en ce sens que l'article L. 5214-28 du CGCT, relatif à la dissolution par arrêté des communautés de communes, le Sénat a opportunément procédé, sur la proposition de sa commission des Lois, à la modification parallèle de l'article L. 5216-9 du même code, concernant la dissolution de communautés d'agglomération par décret en Conseil d'État.

Dans le même esprit, votre commission vous propose de modifier l'article L. 5215-42 du CGCT, de façon à permettre la dissolution de plein droit, par décret en conseil des ministres, de toute communauté urbaine qui ne compterait plus qu'une seule commune. En effet, cette forme d'intercommunalité très intégrée ne présente pas davantage d'intérêt que les autres lorsque, contrairement à son objet même, elle cesse de regrouper plusieurs communes : il n'y a alors aucune raison de laisser subsister, pour l'unique commune, deux échelons d'administration superposés.

Enfin, le **paragraphe III** de cet article modernise les conditions de dissolution des **syndicats mixtes** prévues à l'article L. 5721-7 du CGCT, en s'inspirant étroitement des solutions proposées pour les syndicats de communes. Ainsi, comme pour ces derniers, tout syndicat mixte ne comptant plus qu'une seule commune sera dissous de plein droit, et il sera rappelé que tout acte de dissolution d'un syndicat mixte doit respecter les règles fixées par l'article L. 5211-26 du même code pour la reprise des résultats de l'EPCI dissous et l'établissement de son compte administratif.

Le texte proposé pour ce paragraphe propose toutefois deux innovations propres aux syndicats mixtes :

– l’acte de dissolution prendrait nécessairement la forme d’un simple arrêté préfectoral, plutôt que d’un décret, de façon à éviter toute lourdeur administrative inutile ⁽¹⁾ ;

– la dissolution pourrait désormais être demandée par la majorité des personnes morales membres du syndicat mixte, alors qu’une telle initiative requiert actuellement l’unanimité de celles-ci. Cet aménagement paraît favorable à la simplification de nos structures territoriales, car il permettrait d’éviter que la suppression d’un syndicat mixte devenu peu utile ne soit entravée par l’opposition d’un seul de ses membres.

Le Sénat n’a pas modifié ce dernier paragraphe et il vous est également proposé de maintenir sa rédaction actuelle.

*
* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements CL 547, de précision, CL 548 et CL 549, tendant à corriger des erreurs matérielles, CL 550 et CL 551, de précision, déposés par le rapporteur.*

Elle examine ensuite l’amendement CL 552 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s’agit d’étendre aux communautés urbaines le mécanisme de dissolution de plein droit lorsqu’elles ne comptent plus qu’une seule commune membre.

*La Commission **adopte** l’amendement.*

Puis elle est saisie de l’amendement CL 553 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement permettra la dissolution des syndicats mixtes lorsqu’ils adhèrent à d’autres syndicats mixtes en leur transférant la totalité de leurs compétences.

*La Commission **adopte** l’amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l’article 23 **modifié**.*

(1) Dans le cas d’une dissolution d’office, le recours à un décret demeure en revanche obligatoire pour un syndicat de communes. Il convient toutefois de souligner que cette différence entre le régime de dissolution d’un syndicat mixte et celui d’un syndicat de communes résulte du droit actuellement applicable.

Article 24

(art. L. 5214-21, L. 5215-21, L. 5215-22, L. 5216-6 et L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales)

Substitution de la communauté de communes au syndicat de communes ou au syndicat mixte dont le périmètre est identique ou inclus

Cet article vise à étendre les possibilités offertes aux différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre de se substituer à une structure syndicale, en cas de coïncidence de leurs périmètres ou d'inclusion du syndicat dans le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre.

Le **paragraphe I** de l'article modifie l'article L. 5214-21 du CGCT pour apporter cet élargissement aux communautés de communes. La loi prévoit actuellement qu'une communauté de commune est de plein droit substituée à un syndicat de communes dans deux hypothèses :

– le syndicat de communes est composé des mêmes communes que celles qui créent la communauté de communes ;

– le syndicat de communes est entièrement inclus dans le périmètre de la communauté de communes.

Le projet de loi étend ce mécanisme de substitution aux syndicats mixtes, ainsi qu'aux cas où la coïncidence des périmètres entre le syndicat et la communauté de communes résulte d'une extension de celui-ci – alors que la rédaction actuelle de la loi ne visait que la situation de coïncidence constatée lors de la création de la communauté de communes. Il précise par ailleurs que, dans tous les cas, la substitution s'effectue dans les conditions prévues par l'article L. 5211-41 du CGCT lorsqu'un EPCI à fiscalité propre rejoint une catégorie d'EPCI à fiscalité propre plus intégrée (communauté de communes se transformant en communauté d'agglomération, par exemple). La substitution sera donc décidée par arrêté préfectoral, après consultation des communes concernées, et entraînera le transfert de plein droit des biens, droits et obligations, ainsi que des personnels du syndicat à la communauté de communes.

À l'initiative de sa commission des Lois et de M. François-Noël Buffet, le Sénat a clarifié et complété la rédaction de ce paragraphe, tout en prenant en compte le cas où les compétences de la communauté de communes sont ultérieurement étendues à celles du syndicat – par analogie avec le régime de substitution prévu en cas d'extension ultérieure du périmètre de la communauté de communes.

Les **paragrophes II et III** de cet article, que le Sénat n'a pas modifié, procèdent au même élargissement de la procédure de substitution d'une communauté d'agglomération (article L. 5216-6 du CGCT) ou d'une communauté urbaine (article L. 5215-21 du même code) à un syndicat, en ajoutant à la référence au syndicat de communes celle au syndicat mixte, et en supprimant toute restriction chronologique : là encore, l'EPCI à fiscalité propre sera substitué à la

structure syndicale, pour les compétences concernées, dès que la coïncidence ou l'inclusion des périmètres sera constatée.

Enfin, le Sénat a ajouté, sur la proposition de sa commission des Lois, un **paragraphe IV** qui procède à une coordination aux articles L. 5215-22 et L. 5216-7 du CGCT, concernant les modalités d'extension du périmètre des communautés urbaines et les communautés d'agglomération : il n'est plus pertinent de faire référence aux seules règles définies, pour les EPCI à fiscalité propre, par l'article L. 5211-18 du même code, dès lors que l'article 29 du projet de loi prévoit d'autres modalités d'extension de tels EPCI.

Il vous est proposé de laisser en l'état la rédaction de cet article, qui contribuera à la simplification de nos structures territoriales en limitant les redondances entre syndicats et EPCI à fiscalité propre, au bénéfice de ces derniers.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL 554, de coordination, du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 24 **modifié**.*

Article 24 bis

(art. L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales)

Prise en compte de la population d'un EPCI à fiscalité propre pour le calcul des majorités qualifiées en cas d'inclusion partielle dans un syndicat mixte

Le Sénat a introduit ce nouvel article au sein du projet de loi à l'initiative du sénateur Dominique Braye, afin de préciser, à l'article L. 5211-61 du CGCT, les modalités de prise en compte de la population d'un EPCI à fiscalité propre, dont seule une partie du territoire est couverte par un syndicat mixte, lors du calcul de la majorité qualifiée requise pour prendre certaines décisions importantes au sein de l'EPCI. Ces cas de chevauchement partiel entre EPCI à fiscalité propre et syndicat mixtes sont prévus aux articles L. 5214-21, L. 5216-7 et L. 5215-22 du même code, respectivement pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

Rappelons également que, pour transférer des compétences supplémentaires à l'EPCI dont elles sont membres, les communes doivent, en application de l'article L. 5211-17 de ce code, exprimer leur accord à la majorité qualifiée définie au paragraphe II de l'article L. 5211-5 : le projet doit être approuvé par au moins deux tiers des conseils municipaux concernés, représentant la moitié de la population totale, ou par au moins la moitié de ces conseils, représentant les deux tiers de la population totale. La même majorité qualifiée est exigée pour la modification du périmètre de l'EPCI ou de ses statuts, en vertu des articles L. 5211-18 à L. 5211-20. Il en sera de même pour la fusion entre des

syndicats de communes et des syndicats mixtes, conformément à l'article L. 5212-27 tel qu'il résulte de l'article 22 du projet de loi.

L'article L. 5211-61 du CGCT, issu de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ⁽¹⁾, permet désormais à un EPCI à fiscalité propre de transférer certaines compétences (relatives à la gestion de l'eau et des déchets, à l'assainissement et à la distribution d'électricité ou de gaz) à un syndicat mixte ne couvrant qu'une partie de son territoire. Il ne précise pas, toutefois, comment devra être calculée la majorité qualifiée requise pour décider ce transfert : la population concernée doit-elle être celle de l'EPCI à fiscalité propre dans son ensemble, ou seulement celle qui est incluse dans le périmètre du syndicat mixte ? La loi est également demeurée lacunaire sur ce point dans les autres cas, précédemment évoqués, de chevauchement partiel entre ces deux types de structures de coopération.

Le Sénat a donc fait œuvre utile en précisant que, dans de tous ces cas de chevauchement partiel, et pour toutes les décisions importantes déjà citées, la majorité qualifiée à réunir ne devra concerner, pour l'EPCI à fiscalité propre, que la partie de sa population couverte par le périmètre du syndicat mixte. Cette solution paraît effectivement la plus logique, dès lors que les habitants des communes de l'EPCI à fiscalité propre n'ayant pas rejoint le syndicat mixte ne seront pas directement affectés par la décision envisagée par une partie de l'intercommunalité.

*
* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL 555 du rapporteur, tendant à corriger une erreur matérielle.*

*Puis elle **adopte** l'article 24 bis **modifié**.*

(1) Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (article 51).

Article 24 ter

(art. L. 5212-34 du code général des collectivités territoriales)

Modalités de consultation des conseils municipaux sur le projet préfectoral de dissolution d'un syndicat de communes

Ce nouvel article, inséré dans le projet de loi à l'initiative du rapporteur de la commission des Lois du Sénat, M. Jean-Patrick Courtois, vise à compléter la rédaction de l'article L. 5212-34 du CGCT, afin de préciser les modalités de calcul du délai accordé aux assemblées délibérantes des communes membres d'un syndicat de communes pour se prononcer sur le projet, présenté par le préfet, tendant à le dissoudre.

Il convient en effet de rappeler que, pour limiter le nombre de structures intercommunales inutiles, l'article précité prévoit que le représentant de l'État peut dissoudre par arrêté tout syndicat de communes qui n'a exercé aucune activité depuis au moins deux ans. La jurisprudence administrative a précisé que tel peut être le cas, par exemple, d'un syndicat de communes dont la dernière réunion du comité syndical date de plus de deux ans, et dont le budget n'a pu être réglé et rendu exécutoire que grâce à l'intervention du représentant de l'État⁽¹⁾. La loi prévoit toutefois que l'arrêté préfectoral ne peut intervenir qu'après la consultation des conseils municipaux des communes membres.

Afin d'éviter que l'inertie de l'une de ces dernières, qui tarderait à rendre son avis, ne fasse obstacle à une dissolution pourtant nécessaire, le législateur a précisé en 2009⁽²⁾ que cet avis doit intervenir dans un délai de trois mois, à l'expiration duquel il est, de toute façon, réputé avoir été rendu favorablement (le caractère positif de cet avis étant de toute façon, sans importance juridique, s'agissant d'un avis simple). Le texte du second alinéa de l'article L. 5212-34 du CGCT omet toutefois de préciser le point de départ de ce délai de trois mois. Le Sénat a donc logiquement décidé de compléter sa rédaction, afin d'indiquer que ce délai court à compter de la date à laquelle le représentant de l'État dans le département a notifié son projet d'arrêté de dissolution du syndicat de communes à toutes les communes qui en sont membres, afin qu'elles soient en mesure de faire connaître leur avis.

*
* *
*

La Commission adopte l'article 24 ter sans modification.

(1) Arrêt Commune de Saint-Florent, rendu le 13 décembre 1996 par le Conseil d'État.

(2) Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

Sous-section 3

Pays

Article 25

(art. 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)

Suppression du statut législatif des pays

Cet article tend à abroger l'article 22 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire⁽¹⁾, qui avait conféré un statut législatif spécifique aux pays.

Il convient de rappeler que ces regroupements de communes et intercommunalités, à l'échelle d'un bassin de vie⁽²⁾ ou d'un bassin d'emploi, s'étaient jusqu'alors développés de façon spontanée, prenant le plus souvent la forme juridique d'associations. Le législateur a souhaité, en 1995, formaliser et étendre ces démarches, en définissant dans la loi leur objet, qui consiste à développer un territoire présentant une cohérence économique, sociale et culturelle, tout en renforçant les solidarités entre espaces ruraux et urbains. Une nouvelle étape vers l'institutionnalisation de ces structures a été franchie avec la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire⁽³⁾, qui a prévu que tout pays devrait être dirigé par un « conseil de développement », composé de personnalités des milieux économiques et sociaux, ou encore du monde associatif, et que cette instance serait associée à l'élaboration, puis au suivi, d'une « charte de développement du pays » exprimant un projet de développement durable à l'échelle de ce territoire.

Ces structures se sont multipliées depuis dix ans, puisque le nombre de pays reconnus par les préfets ou en projet a plus que quadruplé, passant de 83 en 2000 à 371 en 2010 (*voir tableau ci-après*), dont la moitié sont à dominante rurale. Ils couvrent désormais la quasi-totalité du territoire national (*voir carte ci-après*) – à l'instar de l'intercommunalité qu'ils avaient pour rôle de suppléer dans les zones rurales où elle s'était encore trop peu développée. Selon les données communiquées à votre rapporteur par l'Association de promotion et de fédération des pays (APFP), un pays regroupe, en moyenne, un peu plus de 77 000 habitants, pour une superficie moyenne de 1 183 kilomètres carrés, couvrant en moyenne près de 80 communes.

(1) Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT).

(2) L'INSEE a dénombré en France 1916 bassins de vie, dont 171 correspondent à de grandes agglomérations.

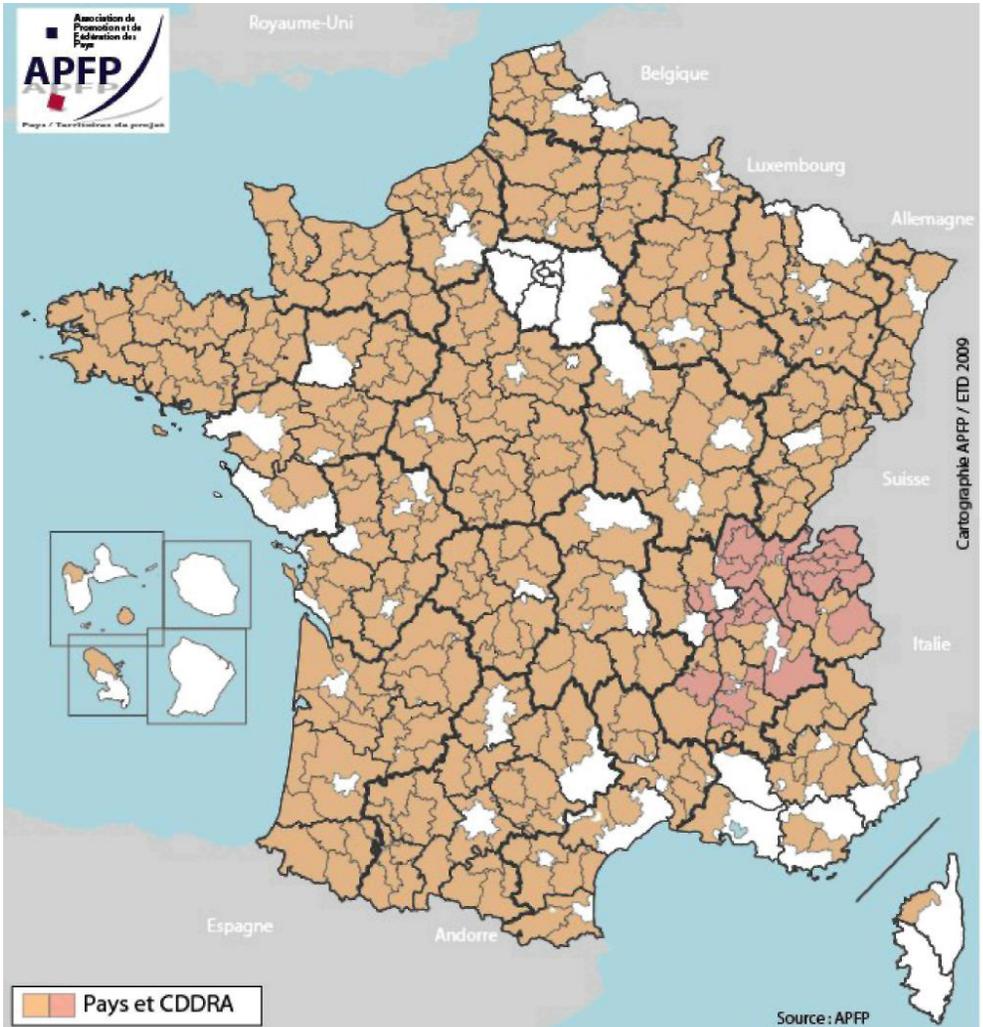
(3) Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT).

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PAYS DE 2000 À 2010

| Année | Nombre de pays reconnus | Nombre de pays reconnus ou en projet |
|-------|-------------------------|--------------------------------------|
| 2000 | 1 | 83 |
| 2001 | 11 | 101 |
| 2002 | 57 | 195 |
| 2003 | 67 | 277 |
| 2004 | 100 | 298 |
| 2005 | 251 | 341 |
| 2006 | 321 | 352 |
| 2007 | 334 | 362 |
| 2008 | 345 | 371 |
| 2009 | 346 | 370 |
| 2010 | 351 | 371 |

Source : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (DGCL).

CARTE DES PAYS AU 1^{ER} JANVIER 2009 ⁽¹⁾



Source : APFP.

Ce succès quantitatif a conforté la place de ces structures dans le paysage institutionnel français, mais n'a pas pour autant amélioré la cohérence spatiale des politiques d'aménagement du territoire, ni simplifié notre organisation territoriale. Le rapport de nos collègues Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, présenté devant la

(1) Pays reconnus par l'Etat ou, dans le cas particulier de la région Rhône-Alpes, ayant passé une convention avec celle-ci sous la forme d'un « contrat de développement Rhône-Alpes » (CDRA).

commission des Lois le 8 octobre 2008, notait ainsi que les équipes chargées d'animer les pays étaient progressivement devenues « *des embryons d'administration* », faisant craindre à terme « *la création de fait d'un nouvel échelon administratif* », dont la France n'aurait guère besoin ⁽¹⁾. Ce rapport plaidait donc pour une suppression progressive des pays, en soulignant que leurs activités gagneraient à être transférées aux intercommunalités. Rejoignant ce diagnostic, également partagé par la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, remis au Président de la République le 5 mars 2009, soulignait que l'intervention du législateur dans ce domaine, à partir de 1995, avait « *contribué à la superposition des structures* » en établissant les pays comme « *échelon privilégié de contractualisation avec l'État, la région et le département* » ⁽²⁾.

Le projet de loi se bornait donc, dans sa rédaction initiale, à suivre la recommandation de ce comité tendant à supprimer le fondement législatif donné, en 1995, à l'action des pays. Ce choix, que le Sénat a confirmé, ne remet pas en cause l'existence même des pays actuels, qui ont, comme le rappelle l'étude d'impact du projet de loi, souvent pris la forme juridique d'établissements publics de coopération locale (près de 56 % des cas) ou d'associations (plus de 30 % des cas). L'audition par votre rapporteur de l'APFP, représentée par notre collègue Emile Blessig, a permis de lever toute ambiguïté à cet égard, et de rappeler l'intérêt des activités d'aménagement de l'espace engagées par nombre de structures, dont certaines existent depuis longtemps.

Afin de préserver la sécurité juridique des projets de développement local déjà engagés par de nombreux pays dans le cadre législatif actuel, le Sénat a jugé prudent d'adopter un amendement de M. Ambroise Dupont, précisant que les contrats conclus avant l'abrogation de l'article 22 de la loi précitée du 4 février 1995 demeurent inchangés et valables jusqu'à leur terme. Votre rapporteur estime que cet ajout n'était sans doute pas indispensable sur un plan juridique, dès lors que la modification législative proposée ne portait pas sur des dispositions relatives aux contrats locaux susceptibles d'être conclus par l'État et les régions dans le cadre de la politique d'aménagement et de développement du territoire. Votre commission a suivi son souhait de laisser toutefois en l'état cette rédaction, qui semble apaiser certaines inquiétudes locales, sans présenter d'inconvénient pratique.

*
* *
*

(1) Rapport d'information (n° 1153), enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2008, présenté par MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas au nom de la commission des Lois, sur la clarification des compétences des collectivités territoriales.

(2) « Il est temps de décider », rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République, 5 mars 2009.

La Commission examine les amendements identiques CL 183 de M. Bernard Derosier, CL 290 de M. Émile Blessig et CL 342 de M. Patrick Braouezec, tendant à supprimer l'article.

M. Émile Blessig. Les collectivités territoriales passant de plus en plus d'une logique de guichet à une logique de projet, nous devons essayer de résoudre les difficultés auxquelles se heurte l'organisation de la coopération à l'échelle infra-départementale et infra-régionale. Or le choix a été fait, dans une logique d'affichage, de supprimer les pays – l'objectif de ce texte étant de simplifier le millefeuille actuel, il fallait bien éliminer une structure. C'est oublier que les pays ne sont pas des collectivités territoriales, mais des outils permettant cette coopération infra-départementale et infra-régionale.

Le principe retenu est de ne pas supprimer les pays existants, mais d'interdire la création de nouveaux pays. La suppression de l'article 22 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) prive pourtant les pays de leur fondement légal. Les amendements que nous avons déposés tendent à supprimer cette disposition et à préserver ceux qui existent.

D'autres amendements, sur lesquels je reviendrai plus précisément en séance publique, sont relatifs à l'organisation de la coopération infra-départementale et infra-régionale, pour laquelle le syndicat mixte à la carte peut jouer un rôle très utile en milieu rural. Cet outil permet de réduire le nombre des structures existantes et de rapprocher les élus autour de certains objectifs, mais il fait curieusement peur. Quatre amendements portant sur ce sujet ont ainsi été rejetés au titre de l'article 40. Comment le comprendre, alors qu'il s'agit seulement de mieux organiser la coopération dans nos territoires ?

M. Jean-Michel Clément. En 2008, à l'issue des travaux de la mission d'information sur la clarification des compétences, nous avons tous reconnu que certaines structures fonctionnaient bien, et d'autres non. Il ne faudrait pas supprimer ce qui donne satisfaction, en particulier les pays, qui répondent avant tout à des préoccupations propres aux espaces ruraux.

Il faut reconnaître que certains ne correspondent pas à de véritables projets, mais à de simples contrats. Je peux donc comprendre que l'on souhaite recadrer la situation. Il serait toutefois malheureux de supprimer d'un trait de plume ce qui fait l'originalité des pays. Je pense en particulier à l'association de la société civile, dans le cadre des conseils de développement qui permettent à différents acteurs, notamment les associations et les chambres consulaires, de participer à la réflexion sur l'aménagement du territoire. Il ne faut pas supprimer les pays lorsqu'ils fonctionnent, ce qui implique de préserver leur base légale.

M. le rapporteur. Nous avons parcouru un long chemin depuis les premiers travaux menés par le comité Balladur sur les pays. La rédaction du texte à laquelle est parvenu le Sénat me paraît satisfaisante : elle supprime certes la référence législative aux pays dans ce que l'on peut appeler, pour simplifier, la loi

« Voynet-Pasqua », mais l'article 25 n'empêchera pas la création de nouveaux pays, ces derniers pouvant adopter des formes juridiques très diverses – associations ou syndicats mixtes, par exemple –, et il n'interdira pas aux pays actuels de continuer à exister.

Evitons de raviver les « guerres de religion ». Ce texte permettra à ceux qui font vivre des structures de projet intéressantes au plan local de continuer à le faire, tout en donnant satisfaction à ceux qui souhaitaient revenir sur ce mécanisme. Afin d'éviter que le débat ne rebondisse au Sénat avec une conclusion incertaine, il me paraîtrait sage de voter l'article 25 conforme. C'est la meilleure solution pour préserver les pays qui fonctionnent bien et permettent d'associer la société civile. Même si la référence législative aux pays disparaît, il sera toujours possible d'appeler « comités de développement » les structures actuelles.

*La Commission **rejette** ces amendements identiques.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** successivement les amendements CL 184 de M. Bernard Derosier, CL 291 et CL 301 de M. Emile Blessig, puis l'amendement CL 43 de la Commission du développement durable.*

*Puis elle **adopte** l'article 25 sans modification.*

Article 25 bis(nouveau)

(art. L. 333-4 du code de l'environnement, art. L. 6126-6 du code de la santé publique, titre II, art. 1^{er}, 2, 23 et 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)

Toilettage des références législatives aux pays

Ce nouvel article, que votre commission a décidé d'insérer dans le projet de loi, procède aux coordinations techniquement indispensables, compte tenu de l'article 25 de ce projet, prévoyant l'abrogation de l'article 22 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. En outre, il toilette ponctuellement le reste de cette loi et deux autres codes, qui comportent encore des références aux pays. Il s'agit ainsi de tirer la conséquence logique du choix du législateur de préférer, s'agissant des structures porteuses des pays (EPCI, syndicats, associations, GIP) – pour lesquelles aucune mesure générale de suppression n'est prévue –, un fonctionnement plus souple et moins institutionnel, comme cela pouvait être le cas avant que ces structures territoriales supplémentaires, recouvrant des réalités très diverses, ne fassent leur apparition dans notre législation.

*
* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL 556, de cohérence, du rapporteur, tendant à insérer un article additionnel après l'article 25.*

Sous-section 4

Commission départementale de la coopération intercommunale

Article 26

(art. L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales)

Rééquilibrage de la composition de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI)

Cet article vise à modifier l'article L. 5211-43 du CGCT pour rééquilibrer la composition de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) au profit des intercommunalités, afin de tenir compte du développement de celle-ci au cours des dernières années. Cette instance, créée en 1999, comporte au moins 40 membres⁽¹⁾ et a pour rôle de veiller au développement harmonieux de l'intercommunalité sur le territoire départemental, en tenant à jour un état de celle et en formulant des propositions ou avis sur les moyens d'améliorer la pertinence de la carte intercommunale. Alors qu'en dix ans, le nombre de Français résidant dans une commune membre d'un EPCI à fiscalité propre est passé de 34 à 56,4 millions, la composition légale de la CDCI n'a pas varié et se caractérise toujours par une surreprésentation de l'échelon communal et un poids insuffisant de l'intercommunalité. Le projet de loi entend porter remède à cette situation en retenant les évolutions suivantes pour le poids respectif des différents collèges représentés au sein de la CDCI :

– au 1^o, ramener de 60 % à 40 % la proportion des représentants des communes, qui doivent être élus à la représentation proportionnelle par les maires, en fonction de l'importance démographique des communes⁽²⁾ ;

– au 2^o, accroître, corrélativement, de 20 à 40 % la proportion des représentants des EPCI, également élus à la représentation proportionnelle (cette fois par un collège des présidents des organes délibérants de ces EPCI) ;

– au 2^{o bis}, doter, comme l'a souhaité la commission des Lois du Sénat, les représentants des syndicats de communes et des syndicats mixtes d'une représentation propre, afin de tenir compte des nouvelles attributions consultatives que le 1^o du paragraphe I de l'article 27 du projet de loi confie aux CDCI en matière de création de syndicats mixtes. Cette représentation s'élèverait à 5 % des effectifs totaux de la CDCI et conduirait, du même coup, à ramener de 15 % à 10 % la représentation du conseil général (tandis que le conseil régional conserverait sa représentation actuelle, fixée à 5 %).

(1) L'article R. 5211-19 du CGCT précise que, dans chaque département, l'effectif de la CDCI est augmenté d'un siège par tranche de 300 000 habitants au-delà de 600 000 habitants, d'un siège par commune de plus de 100 000 habitants, ainsi que d'un siège par tranche de 100 communes au-delà de 400 communes.

(2) L'article R. 5211-20 du CGCT précise que 40 % des effectifs du collège communal doit être attribué aux représentants des petites communes (celles dont la population est inférieure à la population moyenne des communes du département) et que les cinq communes les plus peuplées du département doivent disposer, en fonction de leur poids démographique global au sein du département, de 20 à 40 % des représentants du collège communal.

Votre rapporteur estime que ce rééquilibrage a effectivement l'avantage de tenir compte de l'évolution progressive de nos structures territoriales et remarque qu'il semble donner satisfaction aux différentes catégories d'élus locaux qu'il a entendu. Il vous est seulement proposé, afin de préserver la cohérence interne de l'article L. 5211-43 du CGCT, de préciser que les EPCI représentés à hauteur de 40 % des effectifs de la CDCI sont des EPCI à fiscalité propre. En effet, les syndicats de communes, qui sont aussi des EPCI, disposeront désormais, avec les syndicats mixtes, d'une représentation distincte (à hauteur de 5 % des effectifs de la CDCI) ; or, il ne serait guère logique qu'ils puissent être représentés au titre de deux collègues.

Par ailleurs, le 3^o de cet article précise que la désignation des représentants des communes et de leurs groupements au sein de la CDCI ne nécessitera pas une élection lorsque le représentant de l'État dans le département aura reçu, par un unique envoi, un nombre de candidatures ne dépassant pas le nombre de sièges à pourvoir. Il s'agit ici d'une mesure de simplification qui évitera, dans de telles situations, d'appliquer mécaniquement les procédures électorales lourdes prévues aux articles R. 5211-24 à R. 5211-27 du CGCT (nombre de candidats obligatoirement double de celui des sièges à pourvoir, envoi des bulletins à la préfecture sous double enveloppe, contrôle des opérations de dépouillement, ou encore proclamation des résultats par une commission comprenant des représentants communaux, départementaux et régionaux). Il convient toutefois de noter qu'en l'absence de candidat non élu, la vacance ultérieure du siège d'un membre de la CDCI devra nécessairement conduire à organiser une nouvelle élection pour le collègue correspondant.

Votre rapporteur approuve naturellement cette démarche de simplification. La précision selon laquelle la liste unique de candidats parvenue au préfet doit avoir été adressée par « l'association départementale des maires » peut surprendre sur un plan juridique, puisqu'elle revient à conférer valeur législative au rôle d'une association nommément désignée, ce qui n'est guère conforme aux usages institutionnels. Cette mention fait toutefois l'objet d'un consensus politique et ces associations, qui disposent toutes de la personnalité juridique et existent dans chaque département, jouent en pratique un rôle incontournable sur le terrain, y compris à l'égard des groupements de collectivités territoriales. Ajoutons qu'aucune association départementale des maires ne disposera, bien évidemment, d'un monopole sur l'envoi des candidatures, puisqu'une élection demeurera nécessaire si d'autres candidats se présentent indépendamment de la liste transmise au préfet par l'association. Il vous est donc proposé de ne pas modifier le fond de cet article.

*
* *
*

La Commission adopte successivement les amendements CL 557, de cohérence, et CL 558, tendant à corriger une erreur matérielle, déposés par le rapporteur.

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** successivement les amendements CL 233, CL 231 et CL 232 de M. Bernard Derosier.*

*Puis elle **adopte** l'article 26 **modifié**.*

Après l'article 26

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** successivement les amendements CL 190 M. Bernard Derosier et CL 102 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier.*

Article 26 bis A (nouveau)

(art. L. 5211-44 du code général des collectivités territoriales)

Composition du collège représentant les EPCI à fiscalité propre au sein de la CDCI

Votre commission a inséré ce nouvel article dans le texte du projet de loi afin de prévoir que le décret en Conseil d'Etat qui, en vertu de l'article L. 5211-44, doit fixer la composition détaillée de chacun des collèges composant la CDCI, prenne en compte la population et le nombre des communes, mais aussi ceux des EPCI à fiscalité propre. Il importe, en effet, de représenter de manière équilibrée les petites et les grandes intercommunalités au sein de la CDCI.

*

* *

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** les amendements identiques CL 9 de M. Jean-Pierre Schosteck et CL 173 de M. Bernard Derosier.*

Article 26 bis B (nouveau)

Renouvellement intégral des membres de la CDCI

Votre commission a jugé souhaitable de prévoir, par ce nouvel article, que les CDCI seront intégralement renouvelées dans les trois mois suivant la promulgation de la loi de réforme des collectivités territoriales, alors que l'article L. 5211-43 du CGCT conduit ordinairement à ne modifier leur composition qu'à l'occasion des différentes élections locales. Cette solution est, en effet, plus lisible et conforme à la nouvelle impulsion que le législateur souhaite donner à l'intercommunalité par le biais des schémas départementaux élaborés sous le contrôle de la CDCI.

Dans le même esprit, afin que la modification de la composition de la CDCI prévue à l'article 26 du projet de loi, n'entraîne aucun vide juridique sitôt la loi promulguée, il est également précisé que le mandat de ses membres actuels

sera prorogé jusqu'à l'installation de la nouvelle CDCI. La sécurité juridique s'en trouvera confortée.

*
* *

La Commission adopte l'amendement CL 10 de M. Jean-Pierre Schosteck.

Article 26 bis

(art. L. 5211-44-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Représentation des communes et intercommunalités de montagne au sein de la CDCI

Ce nouvel article, introduit au sein du projet de loi à l'initiative du sénateur Jean-Paul Amoudry, vise à insérer dans le CGCT un nouvel article L. 5211-44-1, qui garantit aux communes et intercommunalités situées en zone de montagne une représentation suffisante au sein de la CDCI.

En effet, l'article L. 5211-44 du même code prévoit actuellement que les maires siégeant au sein de la CDCI sont désignés en fonction de « *critères démographiques* », tandis que l'article L. 5211-43 de ce code dispose que les représentants d'EPCI sont élus « *par le collège des présidents des organes délibérants de ces établissements* ». La densité de population étant souvent plus faible en zone de montagne, l'application de ces règles risquerait fort d'aboutir mécaniquement à une marginalisation des représentants des communes et intercommunalités montagneuses au sein de la CDCI, comme le craint l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM). Ce résultat serait d'autant plus fâcheux que la géographie physique et humaine des zones de montagne présente d'importantes spécificités, qui doivent être prises en compte dans la détermination du périmètre pertinent des intercommunalités. Dans les départements comportant des zones de montagne, il sera donc précieux pour la CDCI d'entendre le point de vue des élus de la montagne, qui connaissent bien la situation de chaque vallée et la capacité des communes correspondantes à mutualiser leurs moyens.

Le Sénat propose donc, dans ces départements, de tempérer la prise en compte de la démographie par une règle additionnelle, selon laquelle la CDCI devrait comporter une proportion de communes et EPCI situés dans les zones de montagne équivalente à la proportion de ces communes et EPCI dans le total des communes et EPCI du département. Par ailleurs, afin d'assurer en tout état de cause une présence minimale de ces élus dans les CDCI des départements dont une portion infime est classée en zone de montagne, il est prévu qu'au moins une commune et une intercommunalité de montagne devront être représentées au sein de la CDCI. La seule représentation proportionnelle des communes de montagne au sein de la CDCI ne garantirait pas ce résultat lorsque celle-ci ne comptera, comme ce sera le cas le plus fréquent, qu'une quinzaine de communes, alors que moins de 5 % des communes du département concerné sont classées montagne.

De telles dérogations à la prise en compte de la seule démographie pourraient certes aider la CDCI à mieux intégrer les particularités géographiques objectives de certains départements. Toutefois, elles compliquent du même coup les règles de composition de la CDCI. En outre, elles pourraient peut-être s'avérer excessives si elles avaient pour effet, dans certains départements dont le territoire ne recouvre qu'une petite zone de montagne, d'assurer aux communes montagnardes une représentation dépassant leur poids démographique dans le département. Votre rapporteur estime qu'en tout état de cause, la population constitue un élément objectif, particulièrement pertinent en matière de démocratie locale. Elle devrait donc demeurer la référence de principe, même si elle peut certainement être combinée avec la prise en compte de la situation particulière des zones de montagne.

*
* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements CL 559, rédactionnel et de précision, CL 560, rédactionnel, CL 561, de précision, et CL 562, rédactionnel et de précision, déposés par le rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 26 bis **modifié**.*

Article 27

(art. L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales)

Renforcement des attributions consultatives de la CDCI – Composition de la CDCI consultée sur une demande de retrait d'une communauté ou d'un syndicat de communes

Cet article vise à modifier l'article L. 5211-45 du CGCT pour compléter la liste des modifications de la carte intercommunale dont la CDCI doit être saisie et, comme l'ont décidé les sénateurs, pour lui permettre de se s'autosaisir. Le Sénat a également souhaité rééquilibrer la composition de la formation spécifique de la CDCI appelée à se prononcer sur le retrait d'une commune d'un syndicat de communes ou d'une communauté de communes.

Le **paragraphe I** de cet article précise que la CDCI devra être saisie par le préfet du département non seulement de tout projet de création d'un EPCI, comme la loi le prévoit déjà, mais aussi de tout projet de création d'un syndicat mixte. Cette extension de ses attributions consultatives est cohérente avec la prise en compte des syndicats mixtes dans la démarche de rationalisation de la carte intercommunale, guidée par le schéma départemental de la coopération intercommunale prévu à l'article 16 du projet de loi. Rappelons, en effet, que la CDCI sera étroitement associée à l'élaboration de ce schéma, dont le projet de loi précise qu'il devra notamment prendre en compte l'objectif de réduction du nombre des syndicats de communes et syndicats mixtes.

Le texte initial du Gouvernement, comme celui élaboré par la commission des Lois du Sénat, prévoyait également que la CDCI devrait être saisie par le préfet de tout projet s'écartant du schéma départemental pour fusionner des EPCI ou modifier leur périmètre. Or, en adoptant en séance publique un amendement présenté par le rapporteur de sa commission des Lois, M. Jean-Patrick Courtois, visant à permettre à la CDCI de s'autosaisir lorsque 20 % de ses membres le demandent, le Sénat a du même coup supprimé cette extension du champ de la saisine obligatoire de la CDCI. Votre rapporteur considère que la possibilité d'une autosaisine de la CDCI aura l'avantage de lui permettre d'étudier des questions locales qui auraient pu échapper à la vigilance du représentant de l'État, mais que cela ne saurait en rien remplacer la nécessité qu'elle soit nécessairement saisie de toutes les évolutions de périmètres intercommunaux remettant en cause le schéma départemental. Il vous est donc proposé, sur ce dernier point, de réintroduire dans le projet de loi cette extension du champ de la saisine obligatoire de la CDCI.

Le **paragraphe II** de cet article, introduit à l'initiative de la commission des Lois du Sénat, vise à rééquilibrer la composition de la formation de la CDCI compétente à l'égard des retraits de communes membres de syndicats de communes ou de communautés de communes, afin de tenir compte de la modification de sa composition prévue à l'article 26 du projet de loi. En effet, la proportion des maires au sein de la CDCI va être ramenée de 60 % à 40 %, tandis que celle des EPCI et syndicats mixtes sera portée de 20 % à 45 % (dont 40 % pour les seuls EPCI à fiscalité propre). Les modifications proposées par le Sénat pour la composition de cette formation spécifique de la CDCI seraient les suivantes :

– les représentants des communes appelés à y participer passeraient du quart à la moitié du nombre de ces représentants siégeant au sein de la CDCI. Compte tenu de la baisse plus limitée de ce nombre, le nombre de représentants communaux dans cette formation spécifique de la CDCI devrait donc être renforcé, passant de 15 à 20 % de l'effectif de celle-ci (qui comporte au moins quarante membres) ;

– les représentants des intercommunalités participant à cette formation de la CDCI représenteraient, comme actuellement, le quart du nombre des représentants des EPCI siégeant dans la CDCI. L'article 26 du projet de loi prévoyant le doublement de cette représentation intercommunale, l'effectif correspondant au sein de la formation spécifique de la CDCI doublera également, passant de 5 à 10 % de l'effectif de l'ensemble de la CDCI.

– enfin, les syndicats de communes et syndicats mixtes disposeraient à présent d'une représentation spécifique au sein de cette formation de la CDCI, à hauteur de 2,5 % de son effectif global.

Globalement, la formation de la CDCI chargée d'examiner les retraits de communes devrait donc être légèrement rééquilibrée au profit des intercommunalités et des syndicats mixtes, près des deux tiers de ses membres

représentant encore les communes (contre les trois quarts de ses membres actuellement). Votre rapporteur approuve cette démarche, qui tient compte du développement constaté et souhaité de l'intercommunalité, tout en remarquant que les modifications proposées par le Sénat conduiront à accroître l'effectif de la formation concernée de la CDCI.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 563 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement tend à rétablir la saisine automatique de la CDCI lorsqu'une modification du périmètre d'un EPCI s'écartant du schéma départemental de coopération intercommunale est engagée.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** ensuite l'amendement CL 234 de M. Bernard Derosier.*

*Puis elle **adopte** l'article 27 **modifié**.*

Sous-section 5

Autres dispositions

Avant l'article 28

Modification de l'intitulé de la sous-section

Votre commission vous propose d'adopter une rédaction plus usuelle pour l'intitulé de cette sous-section, qui regroupe de multiples dispositions sans lien, en préférant la mention « *dispositions diverses* » à celle d'« *autres dispositions* », qui pourrait, en principe, aussi bien s'appliquer à des dispositions liées entre elles par un objet commun.

*
* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL 564, rédactionnel, du rapporteur clarifiant l'intitulé de la sous-section 5 de la section 2 du chapitre II du titre III du projet de loi.*

Article 28

(art. L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales)

Renforcement de l'interdiction des tutelles entre collectivités territoriales pour l'attribution d'aides financières

Cet article vise à compléter l'article L. 1111-4 du CGCT pour renforcer, en matière d'attribution d'aides financières, l'interdiction faite à toute collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une autre collectivité territoriale.

Conformément au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui pose le principe de cette interdiction générale, le troisième alinéa de l'article L. 1111-4 du CGCT précise qu'une collectivité ne peut utiliser son pouvoir de décision relatif à l'octroi d'une aide financière à une autre collectivité lorsque cela aurait *« pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle, sous quelque forme que ce soit »*, sur cette seconde collectivité. Le 1^o de l'article se borne à toiletter ponctuellement la rédaction de cet alinéa, pour faire référence aux « collectivités territoriales » plutôt qu'aux « collectivités locales », de façon à respecter les termes employés par l'article 72 de la Constitution.

Il reste toutefois difficile d'interpréter et d'appliquer cette disposition, en raison de sa généralité même, ce qui génère des incertitudes juridiques. Le juge administratif considère, par exemple, qu'un département peut décider de subventionner davantage les communes qui n'ont pas délégué la gestion d'un service public ⁽¹⁾. Aussi le 2^o de cet article propose-t-il, dans le prolongement de cette prohibition générale de toute instrumentalisation des aides financières pour exercer une tutelle de fait, de préciser que la collectivité bénéficiaire de l'aide financière ne peut être contrainte, pour en bénéficier, d'adhérer à une association, à un EPCI ou à un syndicat mixte. Il s'agit, par ce biais, de prévenir des pressions qui pourraient être exercées sur des communes par des départements ou des régions pour mettre en place de nouvelles structures syndicales, ou participer aux entités juridiques tenant lieu de « pays », en dépit de la suppression du statut législatif spécifique de ceux-ci prévue par l'article 25 du projet de loi. Cette dernière crainte a conduit le Sénat, à l'initiative de sa commission des Lois, à ajouter au texte gouvernemental la référence aux associations, forme juridique que revêtent effectivement près d'un tiers des actuels pays.

Votre rapporteur partage le souci des sénateurs d'éviter de telles instrumentalisations des aides financières entre collectivités. De telles dérives sont particulièrement nuisibles lorsqu'elles poussent artificiellement à la création de nouvelles structures, qui compliquent et alourdissent encore davantage l'administration territoriale de la France, contrairement à ce qu'exige, à l'évidence, l'intérêt général.

*

* *

(1) Arrêt Département des Landes, rendu le 12 décembre 2003 par l'assemblée du Conseil d'État.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements CL 235 de M. Bernard Derosier et CL 299 de M. Émile Blessig.

Puis elle adopte l'article 28 sans modification

Article 28 bis

(art. L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales)

Procédure administrative de dissolution et de liquidation des EPCI

Cet article, introduit par le Sénat au sein du projet de loi à l'initiative du rapporteur de sa commission des Lois, M. Jean-Patrick Courtois, tend à réécrire l'intégralité de l'article L. 5211-26 du CGCT pour préciser le régime juridique et la procédure administrative applicable en cas de dissolution d'un EPCI et de liquidation de son patrimoine.

La loi prévoit actuellement que, lorsque la dissolution d'un EPCI intervient avant que son compte administratif n'ait été arrêté et son patrimoine réparti entre les communes membres, un liquidateur, désigné dans l'acte de dissolution ⁽¹⁾, doit préparer le compte administratif – qui est ensuite arrêté par le préfet – apurer les dettes et les créances de l'établissements et céder ses actifs. L'antériorité de cette dissolution est une source d'insécurité juridique, qui a conduit le juge administratif à préciser ⁽²⁾ que, dans l'attente de l'établissement du compte administratif de l'EPCI, sa personnalité morale pouvait être maintenue pendant une durée maximale de six mois à compte de sa dissolution.

La rédaction sénatoriale clarifie cette procédure, tout en consolidant cette jurisprudence, essentielle pour que les dépenses puissent continuer à être payées. Ce nouvel article permet en effet, lorsqu'il apparaît que le compte administratif de l'EPCI ne pourra pas être établi avant que sa dissolution ne prenne effet, de distinguer deux étapes :

– un premier acte *met fin à l'activité de l'EPCI*, dont les biens et droits doivent alors être partagés entre les communes membres comme le prévoit l'article L. 5211-25-1 (à moins qu'il ne s'agisse d'une transformation d'EPCI en métropole, cas particulier pour lequel l'article L. 5217-6, issu de l'article 5 du projet de loi, institue une procédure spécifique) ;

– un second acte *prononce la dissolution de l'EPCI*, après que le préfet ait arrêté son compte administratif et constaté la répartition du patrimoine intercommunal entre les communes membres. Pour parvenir à ce résultat, il serait désormais précisé que le préfet doit obligatoirement consulter la chambre régionale des comptes (qui disposera d'un délai d'un mois pour rendre son avis)

(1) Cet acte prend la forme, selon l'origine de l'initiative, d'un arrêté préfectoral ou d'un décret en Conseil d'État s'il s'agit d'une communauté de communes, d'un décret en Conseil d'État pour une communauté d'agglomération et d'un décret en Conseil des ministres pour une communauté urbaine.

(2) Arrêt Commune de Pourcieux, rendu le 13 juillet 2007 par le Conseil d'État.

sur le projet d'arrêté des comptes, ce qui constitue une garantie technique importante. Le président de l'EPCI devrait informer le préfet, à un rythme trimestriel, de la progression de la liquidation et pourrait lui demander de prononcer la dissolution.

L'intervention d'un liquidateur, au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'arrêté qui a mis fin aux activités de l'EPCI, serait quant à elle consacrée à l'apurement des dettes et des créances, ainsi qu'à la cession des actifs de l'établissement, puis à leur répartition entre les communes. Elle serait également mieux encadrée dans le temps, puisqu'elle ne pourrait dépasser une durée d'un an, prolongeable une seule fois, ce qui évitera tout retard, inutile et coûteux, dans la liquidation du patrimoine de l'EPCI. Il serait, enfin, précisé que, pendant le déroulement de ces opérations de liquidation, les dispositions financières et comptables régissant l'activité des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du CGCT) sont applicables aux budgets et comptes administratifs de l'EPCI dont la dissolution est prévue.

Votre rapporteur approuve ce nouveau régime proposé par le Sénat, qui devrait favoriser une liquidation plus rapide et efficace des EPCI, tout en diminuant les incertitudes juridiques liées à l'accomplissement de ces opérations lorsque le compte administratif n'a pas été établi à temps.

*
* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements CL 565 à CL 577 du rapporteur, les uns étant de précision et les autres de cohérence ou de coordination.*

*Puis elle **adopte** l'article 28 bis **ainsi modifié**.*

Section 3

**Dispositifs temporaires d'achèvement et de rationalisation de
l'intercommunalité**

Article 29

**Adaptation de la carte des EPCI à fiscalité propre au schéma départemental
de coopération intercommunale**

Cet article regroupe les dispositions temporaires qui permettront aux préfets de mettre en œuvre, en liaison avec les élus locaux, l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale prévue dans le schéma départemental de coopération intercommunale, ou de remédier à l'absence de schéma.

Son **paragraphe I** précise tout d'abord les conditions selon lesquelles le représentant de l'État dans le département pourra, en recherchant l'accord de la CDCI et des communes concernées, créer un nouvel EPCI à fiscalité propre.

Pour ce faire, il distingue deux phases successives : l'État devra obtenir l'accord des communes jusqu'à la fin de l'année 2012, mais pourra passer outre leur désaccord l'année suivante, sous le contrôle de la CDCI.

a) Une création négociée en 2012, même en dehors du schéma

La première phase, qui sépare l'adoption du schéma départemental (ou, à défaut, le 1^{er} janvier 2012) de la fin de l'année 2012, impliquera nécessairement l'accord des communes.

Il reviendra d'abord au préfet de fixer le projet de périmètre du futur EPCI à fiscalité propre, que le schéma ait été adopté ou non⁽¹⁾, et le cas échéant en s'écartant de celui-ci – il devra, dans ce dernier cas, consulter la CDCI, mais ne sera pas lié par son avis. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le projet préfectoral ne devrait, en pratique, différer du schéma que dans des cas rares, par exemple s'il prévoit une superposition de périmètres rendant matériellement impossible la création des EPCI ou s'il n'est plus à jour des dernières évolutions intercommunales. Dans tous les cas, le projet préfectoral devra respecter les objectifs généraux assignés par la loi au schéma (couverture intégral du territoire départemental par des EPCI à fiscalité propre, suppression des enclaves et discontinuités territoriales, ou encore rationalisation des périmètres des EPCI et syndicats existants). Pour éviter toute utilisation arbitraire des pouvoirs préfectoraux, il reviendra au juge administratif de s'assurer que le représentant de l'État ne s'est pas écarté de ces objectifs – dont l'énonciation, aux

(1) L'article 17 du projet de loi prévoit que, dans chaque département, le préfet devra avoir arrêté schéma départemental de coopération intercommunale avant la fin de l'année 2011. Toutefois, on ne peut écarter l'hypothèse de retards pris, dans certains départements, pour la conduite des consultations qui doivent être menées entre le représentant de l'État et les élus locaux : il est souhaitable que, dans un tel cas, une politique cohérente d'intégration des communes isolées et de rationalisation des intercommunalités existantes puisse tout de même être menée.

paragraphe I et II du nouvel article L. 5210-1-1 du CGCT, issu de l'article 16 du projet de loi, demeure toutefois moins précise que celle des orientations énumérées au paragraphe III du même article. Afin d'éviter que les propositions préfectorales non prévues par le schéma départemental ne s'écarte de la philosophie de la rationalisation de la carte intercommunale, il vous est proposé de **rendre également obligatoire le respect de ces dernières orientations**, ce qui constitue une garantie supplémentaire pour les élus locaux. Il convient de rappeler que ces orientations visent notamment à renforcer l'intégration financière des EPCI à fiscalité propre, à rechercher une taille critique pour ceux-ci, ou encore à réduire le nombre de syndicats : perdre de vue cette logique risquerait de priver la démarche de rationalisation d'une grande partie de son intérêt, voire de sa légitimité.

En outre, **la CDCI pourra toujours faire prévaloir son propre projet sur celui du préfet**, en apportant des modifications à ce dernier à la majorité des deux tiers de ses membres, dans les trois mois suivant sa saisine. Il s'agit ici de la transposition du mécanisme d'opposition constructive déjà prévu, à l'article 16 du projet de loi, pour l'élaboration du schéma départemental. Votre rapporteur estime qu'**il s'agit d'un moyen judicieux d'équilibrer les pouvoirs préfectoraux, mais aussi de prévenir tout blocage et de placer l'ensemble des acteurs devant leurs responsabilités**. En pratique, il sera naturellement souhaitable que le préfet, pour éviter des tensions inutiles et un désaveu ultérieur, associe les élus locaux dès l'élaboration de son projet initial de regroupement.

L'arrêté préfectoral devra non seulement définir le périmètre du futur EPCI, fixer son siège, comme la commission des Lois du Sénat a souhaité le préciser, mais aussi préciser sa forme juridique. En effet, toutes les catégories d'EPCI à fiscalité propre pourront être concernées, à l'exception de la métropole – dont la loi exclut expressément qu'elle puisse être créée par cette voie, une intégration aussi poussée devant d'abord résulter d'une initiative locale.

Enfin, **un second arrêté préfectoral procèdera à la création de l'EPCI, à condition d'avoir obtenu l'accord d'une majorité qualifiée des communes concernées**. Cet acte pourra, dans les mêmes conditions, préciser les compétences transférées au nouvel EPCI. Comparée à la majorité qualifiée ordinairement exigée pour la création d'un EPCI à fiscalité propre (deux tiers des communes représentant la moitié de la population totale, ou la moitié des communes représentant les deux tiers de celle-ci), celle que propose le projet de loi est assouplie : l'accord devra provenir de la moitié des communes représentant la moitié de la population. Toutefois, cet accord devra également, comme l'a souhaité la commission des Lois du Sénat, être donné par la majorité du conseil municipal de la commune la plus peuplée appelée à intégrer l'EPCI. Afin d'éviter que la création d'EPCI regroupant des communes de taille modeste et comparable ne soit inutilement entravée, il vous est ici proposé de **limiter, dans cette première phase de la procédure, le droit de veto ainsi accordé à la commune la plus peuplée au seul cas où elle représente au moins le tiers de la population totale** de la future intercommunalité.

Le projet de loi précise, enfin, que les communes intégrées à l'EPCI dont la création a été décidée sont de plein droit retirées de tout autre EPCI à fiscalité propre sont elles pouvaient auparavant être membres : l'effort de rationalisation de la carte intercommunale n'aurait, bien sûr, pas de sens si les périmètres des EPCI à fiscalité propre se superposaient ou se chevauchaient.

b) La création éventuellement décidée par le préfet en 2013, sous le contrôle de la CDCI

La seconde phase, couvrant l'ensemble de l'année 2013, ne vaudra que lorsque les communes n'auront pas, à l'expiration des délais prévus pour leur consultation, approuvé le projet d'arrêté préfectoral prononçant la création du nouvel EPCI à fiscalité propre. Dans ce cas, afin d'éviter tout blocage, le préfet pourra lui-même décider de créer l'EPCI, mais il devra dans ce cas motiver sa décision, et consulter préalablement la CDCI. Cette dernière pourra, là encore, **exercer à la majorité des deux tiers de ses membres son pouvoir d'opposition constructive au projet préfectoral**, mais le délai qui lui est accordé pour se prononcer sera cette fois ramené à un mois seulement. Ce raccourcissement de la durée de consultation de la CDCI est acceptable car il s'explique par l'existence de consultations antérieures de cette même instance sur le schéma départemental, ainsi que sur la délimitation du périmètre proposé par le préfet pour le nouvel EPCI. En pratique, la CDCI connaîtra déjà bien la situation locale qui est à l'origine du blocage que le préfet a souhaité surmonter ; elle pourra donc rapidement se forger une opinion, éventuellement en proposant un regroupement différent.

Le projet de loi précise également les modalités de détermination des compétences du nouvel EPCI créé malgré un blocage. Il dispose ainsi que, lorsque les communes concernées par le regroupement n'auront pas approuvé, dans les conditions de majorité déjà évoquées pour la création de l'EPCI, la liste des compétences qui lui seront confiées, elles devront sélectionner certaines des compétences énumérées par la loi pour les communautés de communes (article L. 5214-16 du CGCT) et les communautés d'agglomération (article L. 5216-5 du CGCT). Ce choix devra être effectué dans les conditions de majorité qualifiée prévues par le droit commun en matière de transfert de compétences communales à un EPCI à fiscalité propre (accord exprimé au moins par les deux tiers des communes représentant la moitié de la population totale, ou la moitié des communes représentant les deux tiers de celle-ci). Si une telle majorité n'a pu être réunie dans les six mois suivant la création, par décision préfectorale motivée, de l'EPCI à fiscalité propre, il est prévu que ce dernier exerce la totalité des compétences optionnelles dont la loi dresse la liste pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. La situation de blocage à l'intérieur du futur EPCI aboutirait alors, paradoxalement, à une forme d'intercommunalité très intégrée. Cette simple éventualité devrait, en réalité, jouer un rôle dissuasif et avoir pour effet de favoriser la recherche d'un accord entre des communes qui souhaitent conserver le plus grand degré d'autonomie possible. Dans tous les cas, les tensions entre certaines communes pourront être surmontées

et n'empêcheront pas l'achèvement de la carte intercommunale, ce qui doit bien demeurer l'objectif central du législateur pour remédier à l'émiettement communal.

Les **paragraphes II et III** de cet article transposent les deux grandes étapes de cette même procédure à la modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre et à la fusion entre EPCI, dont l'un au moins est doté d'une fiscalité propre.

Par rapport à la procédure prévue pour la création d'un EPCI, le projet de loi prévoit logiquement que la consultation des conseils municipaux sur le projet d'arrêté préfectoral, modifiant les limites de l'EPCI ou fusionnant les EPCI, sera complétée par la consultation des organes délibérants des EPCI existants. Il convient de souligner que le Sénat a décidé, sur la proposition de son rapporteur Jean-Patrick Courtois, qu'en cas de fusion décidée par le préfet en 2013 pour surmonter le blocage d'une majorité de communes, l'EPCI issu de la fusion exercerait toutes les compétences confiées à l'un ou l'autre des EPCI : l'intervention préfectorale conduirait ainsi à la forme d'intercommunalité la plus intégrée, ce qui devrait inciter les communes à trouver, pendant l'année 2012, un accord majoritaire qui leur permette d'éviter une telle situation. **Le Sénat a également subordonné, comme le proposait sa commission des Lois, la possibilité pour le préfet de décider une fusion entre EPCI à l'accord du conseil municipal de la commune la plus nombreuse. Il convient de revenir sur cette possibilité, car elle crée un risque de blocage** dans la dernière phase de la procédure, précisément établie pour dépasser les réticences communales ponctuelles.

Le projet de loi précise, par ailleurs, qu'en cas de modification du périmètre d'un EPCI selon cette procédure, le sort des biens et des contrats en cours est identique à celui que prévoit le droit commun en cas d'extension d'un EPCI à de nouvelles communes (article L. 5211-18 du CGCT) : les biens affectés à l'exercice des compétences confiées à l'EPCI lui sont de plein droit transférés, les contrats antérieurement conclus par la commune avec un tiers étant, quant à eux, exécutés sans changement jusqu'à leur terme (sauf si les parties au contrat en décident autrement). De même, les conséquences d'une fusion sur les biens, les contrats, la situation des personnels et les règles applicables à l'élection des délégués des communes à l'organe délibérant du nouvel EPCI sont explicitement alignées sur le droit commun (paragraphes III et IV de l'article L. 5211-41-3 du CGCT), qui fait là encore prévaloir les objectifs de continuité du service et de sécurité juridique.

À l'initiative de sa commission des Lois et, plus particulièrement, de Mme Jacqueline Gourault, le Sénat a prévu que les dispositions transitoires applicables en 2012 – mais pas celles, plus contraignantes, prévues pour 2013 – pour mettre en œuvre la rationalisation de l'intercommunalité (fusions d'EPCI et modifications de leurs périmètres), pourraient l'être à nouveau dans l'année suivant la révision du schéma départemental de coopération intercommunale, et en

tout état de cause pendant l'année 2018. Il convient, en effet, de rappeler que le dernier alinéa du nouvel article L. 5210-1-1 du CGCT, tel qu'il résulte de l'article 16 du projet de loi, prévoit qu'une fois publié, ce schéma est révisé au moins tous les six ans. Votre rapporteur considère qu'il est effectivement prudent de prévoir ce toilettage périodique de la carte intercommunale, car celle-ci continuera à évoluer après la mise en œuvre initiale du schéma départemental, au fil des initiatives communales. Or, il est souhaitable que d'éviter un affaiblissement progressif de la cohérence des structures intercommunales, pour laquelle tant d'énergies auront auparavant été mobilisées. Il vous est proposé de prévoir que cette révision périodique du schéma ouvrira droit, dans l'année qui suit, à l'application de *l'ensemble* des dispositions temporaires instituées pour l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale (première et seconde phase de la procédure).

Indépendamment de la pertinence des procédures proposées, votre rapporteur n'est pas convaincu qu'il soit opportun de renvoyer à la fin de l'année 2013 l'achèvement de la carte intercommunale et sa rationalisation. L'ensemble des associations d'élus locaux lui ont confirmé, lors de leur audition, qu'elles jugeaient également cette date trop tardive. En effet, alors que moins de 7 % des communes sont restées à l'écart du mouvement intercommunal, les enjeux sont connus de tous et la réflexion a, d'ores et déjà, pu mûrir localement. Par ailleurs, il n'est pas souhaitable que ce processus, conduit dans l'intérêt général, interfère avec la campagne électorale pour le renouvellement des conseils municipaux, prévu au mois de mars 2014 ; dans un tel cas, la passion politique et les excès risqueraient de l'emporter sur la sagesse et la recherche d'un dialogue serein. Il vous est donc proposé de **réduire de six mois la durée la seconde phase de la procédure conduite par le préfet, afin que celle-ci soit achevée dès le 1^{er} juillet 2013.**

*
* *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements CL 343 de M. Patrick Braouezec et CL 191 de M. Bernard Derosier.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 578 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement impose aux préfets de prendre en compte les orientations définies à l'article 16 pour l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale lorsqu'il prévoit de fixer le périmètre de nouveaux EPCI à fiscalité propre en l'absence d'un tel schéma ou en s'écartant des projets retenus dans ce dernier.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements CL 579, de précision, CL 580, de cohérence, et CL 581, de précision, du rapporteur.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** successivement les amendements CL 11 de M. Jean-Pierre Schosteck et CL 192 de M. Bernard Derosier.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 582 du rapporteur.

M. le rapporteur. Dans le cas de la création de nouveaux EPCI à fiscalité propre, cet amendement tend à limiter, pour l'année 2012, la possibilité reconnue à la commune la plus peuplée d'exercer un droit de veto au seul cas où sa population est au moins égale au tiers du total de la population des communes concernées.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette successivement les amendements CL 236 de M. Bernard Derosier et CL 12 de M. Jean-Pierre Schosteck

*Elle **adopte** successivement les amendements CL 583, de coordination, et CL 584, tendant à avancer au 30 juin 2013 la date butoir prévue par le texte pour l'achèvement de la carte intercommunale, déposés par le rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** ensuite l'amendement CL 237 de M. Bernard Derosier.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements CL 585 à CL 589, de précision, et CL 590, tendant à corriger une erreur matérielle, déposés par le rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 591 du rapporteur.

M. le rapporteur. Même esprit qu'un amendement déjà adopté.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements CL 592 à CL 595, de précision, déposés par le rapporteur.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 596 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend également à limiter, pour l'année 2012, la possibilité d'un droit de veto des communes les plus peuplées, cette fois dans le cas de la modification des périmètres des EPCI à fiscalité propre.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** ensuite l'amendement CL 238 de M. Bernard Derosier.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements CL 597, de coordination, CL 598, relatif à la date d'achèvement du processus de rationalisation de la carte intercommunale, et CL 599, de précision, du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 600 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'étendre à la seconde phase, prévue en 2013, le choix sénatorial de renouveler tous les six ans la première phase, prévue en 2013, de la période transitoire de rationalisation de la carte intercommunale.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

La Commission examine ensuite l'amendement CL 601 du rapporteur.

M. le rapporteur. C'est un autre amendement visant à encadrer l'action du préfet lorsqu'il agit en l'absence de schéma départemental ou en s'écartant des projets retenus dans ce dernier.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements CL 602 et CL 603, de précision, CL 604, rédactionnel, et CL 605, de cohérence, déposés par le rapporteur.*

La Commission examine ensuite l'amendement CL 606 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit, une fois encore, de limiter la possibilité de veto de la commune la plus peuplée, cette fois dans le cas de la fusion d'EPCI à fiscalité propre.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** ensuite l'amendement CL 239 de M. Bernard Derosier.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements CL 607, de coordination, et CL 608, anticipant la date d'achèvement du processus de rationalisation de la carte intercommunale, déposés par le rapporteur.*

La Commission examine ensuite l'amendement CL 609 du rapporteur.

M. le rapporteur. Même esprit que les amendements précédents relatifs au droit de veto de la commune la plus peuplée.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement CL 610, de précision, du rapporteur.*

Puis elle examine l'amendement CL 611 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit, une fois encore, de prolonger le choix sénatorial d'un renouvellement de la procédure de rationalisation tous les six ans.

La Commission adopte l'amendement.

Puis la Commission adopte l'article 29 modifié.

Article 30

Adaptation de la carte des syndicats de communes et syndicats mixtes au schéma départemental de coopération intercommunale

Cet article permet au préfet, selon des mécanismes semblables à ceux du précédent, d'exercer temporairement, en 2012 et 2013, des pouvoirs renforcés pour rationaliser la carte des syndicats de communes et des syndicats mixtes, en tenant compte, dans la mesure du possible, du schéma départemental de coopération intercommunale s'il a bien été adopté avant la fin de l'année 2011.

Il convient de souligner que, contrairement à ce que prévoit l'article 16 du projet de loi pour l'élaboration du schéma départemental, les syndicats mixtes « ouverts » ne sont pas ici concernés. Ce choix peut bien sûr s'expliquer par le fait qu'il serait difficile pour le préfet d'un département de prendre des décisions à l'égard d'un syndicat dont sont membres des collectivités situées ailleurs (autres départements ou régions). Plus fondamentalement, cette approche plus prudente de la rationalisation des syndicats mixtes ouverts est cohérente avec la volonté sénatoriale de préserver, à l'article 22 du projet de loi, la nécessité actuelle d'un accord unanime des membres d'un syndicat mixte ouvert pour fusionner avec d'autres syndicats.

Comme pour les EPCI à fiscalité propre, la procédure déroge au droit commun et repose sur une distinction entre une phase plus négociée en 2012, nécessitant l'accord d'une majorité des membres des syndicats concernés, dont la commune la plus peuplée, et une phase plus directive en 2013 en cas d'échec de la précédente.

L'intervention préfectorale pourra conduire à fusionner des syndicats de communes comme des syndicats mixtes (paragraphe III), ou encore à modifier leur périmètre (paragraphe II). En revanche, il n'est pas question pour le préfet de prendre des mesures spécifiques pour créer de nouvelles structures syndicales, l'une des orientations du schéma départemental consistant, au contraire, à en réduire le nombre pour limiter les doublons (4^o du paragraphe III de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, tel qu'il résultera de l'article 16) : le paragraphe I de cet article donne plutôt au préfet des moyens dérogeant au droit commun pour dissoudre les syndicats inutiles en 2012 et 2013, en transposant les mécanismes prévus pour la création d'EPCI à fiscalité propre (paragraphe I de l'article 29).

Dans tous les cas, les modifications apportées au projet préfectoral par la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres devront être, non pas seulement

« prises en compte » comme le prévoyait le texte initial du Gouvernement, mais directement intégrées dans le schéma départemental, le préfet ayant dans ce domaine compétence liée. Les délais prévus pour les différentes phases, comme le renvoi au droit commun pour les conséquences matérielles et juridiques des modifications de périmètre et fusions de syndicats, sont également calqués sur ceux prévus à l'article 29 du projet de loi pour les EPCI à fiscalité propre.

Contrairement au mécanisme retenu pour la mise en œuvre de la rationalisation de la carte des EPCI à fiscalité propre, le Sénat n'a pas prévu, s'agissant des syndicats de communes et des syndicats mixtes, de répétition ultérieure de la procédure, pour tenir compte, notamment en 2018, de la révision prévue du schéma départemental. Toutefois, cette différence d'approche ne soulève pas de difficulté majeure, car la possible création de nouveaux syndicats après l'application du schéma initial ne fragiliserait que marginalement la cohérence de la carte intercommunale : conférer à nouveau aux préfets, en 2018, des pouvoirs exceptionnels d'adaptation de ces structures pour écarter un tel risque, limité et hypothétique, serait disproportionné.

Afin de renforcer les garanties offertes aux élus quant à la nature des propositions de modification de la carte des syndicats que le préfet pourrait présenter en dehors du schéma départemental, il vous est proposé, par analogie avec le choix effectué à l'article 29 du projet de loi pour les EPCI à fiscalité propre, de préciser que ces propositions devront respecter les orientations prévues pour ce schéma, telles qu'elles sont définies au paragraphe III du nouvel article L. 5210-1-1 du CGCT (*voir article 16*).

Pour accroître les chances de succès de la phase négociée de la procédure, prévue **pendant l'année 2012**, votre rapporteur juge également nécessaire de **limiter la possibilité d'un veto de la commune la plus peuplée à celle dont la population représente au moins un tiers de la population globale concernée**.

Il vous est, par ailleurs, proposé, **pendant la seconde phase de la procédure, actuellement prévue en 2013, de supprimer la possibilité, que le Sénat a accordé à la commune la plus nombreuse, de mettre son veto à un projet préfectoral visant à fusionner plusieurs syndicats**. En effet, l'intérêt général qui s'attache à la rationalisation de ces structures doit alors prévaloir, sous le contrôle de la CDCI.

Enfin, par analogie avec la modification qu'il vous est proposé d'apporter à l'article 29 du projet de loi, il paraît opportun de **prévoir l'achèvement de ces démarches dès le 1^{er} juillet 2013, plutôt qu'au 31 décembre 2013**, date à laquelle la campagne électorale pour le renouvellement des conseils municipaux, prévu trois mois plus tard, occupera largement les esprits.

*

* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** successivement les amendements CL 344 de M. Patrick Braouezec et CL 193 de M. Bernard Derosier.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 612 du rapporteur.

M. le rapporteur. Procédant du même esprit que les amendements précédents visant à encadrer l'action du préfet, celui-ci se rapporte au cas de la dissolution des syndicats de communes et des syndicats mixtes.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis, elle **adopte** successivement les amendements CL 613, de précision, et CL 614, de précision et de coordination, déposés par le rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 615 du rapporteur.

M. le rapporteur. Même esprit que les amendements précédents relatifs au droit de veto de la commune la plus peuplée, cette fois en cas de dissolution des syndicats.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** successivement les amendements CL 13 de M. Jean-Pierre Schosteck, CL 194 de M. Bernard Derosier et CL 14 de M. Jean-Pierre Schosteck.*

*Puis, la Commission **adopte** successivement les amendements CL 616, de coordination, CL 617, avançant de six mois la date d'achèvement du processus de rationalisation, et CL 618, de précision, tous déposés par le rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** ensuite l'amendement CL 240 de M. Bernard Derosier.*

Puis la Commission examine l'amendement CL 619 du rapporteur.

M. le rapporteur. Même esprit que des amendements précédemment adoptés.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis, elle **adopte** successivement les amendements CL 620, de précision, CL 621, de cohérence et de précision, CL 622, relatif au droit de veto de la commune la plus peuplée en cas de modification de périmètre des syndicats, CL 623, de coordination, CL 624, relatif à la date d'achèvement du processus de rationalisation, CL 625, de précision, CL 626, relatif à l'encadrement de l'action des préfets, CL 627 et CL 628 de précision, CL 629, relatif au droit de veto de la commune la plus peuplée en cas de fusion des syndicats, CL 630, de coordination, CL 631, relatif à la date d'achèvement du processus de rationalisation, CL 632, supprimant le droit de veto de la commune la plus peuplée en 2013, et CL 633, de précision, tous déposés par le rapporteur.*

*La Commission **adopte** ensuite l'article 30 **modifié**.*

CHAPITRE III

Renforcement de l'intercommunalité

Avant l'article 31

Après avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements CL 103 et CL 105 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier et CL 195 de M. Bernard Derosier, portant articles additionnels avant l'article 31.

Article 31

(article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales)

Pouvoirs de police pouvant être transférés au président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

En vertu de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, les maires des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre peuvent transférer leurs pouvoirs de police au président de l'EPCI dans certaines matières, lorsque l'EPCI est compétent pour ces matières. Ce transfert exige un accord de tous les maires des communes membres (ainsi que du président de l'EPCI, et il est décidé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département. Dans le cas des communautés urbaines, l'exigence d'une unanimité des maires est remplacée par l'exigence d'un accord de deux tiers des maires de communes représentant la moitié de la population ou de la moitié des maires de communes représentant les deux tiers de la population. Le pouvoir de police peut être transféré :

- en matière d'assainissement ;
- en matière d'élimination des déchets ménagers ;
- en matière de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage ;
- en matière de sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires ;
- en matière de voirie.

Dans chaque cas, les arrêtés de police doivent être pris conjointement par le président de l'EPCI et le ou les maires concernés.

Le présent article, dans sa rédaction initiale, prévoyait de transférer obligatoirement le pouvoir de police dans quatre des cinq matières énumérées ci-

dessus (à la seule exception de la police en matière de sécurité des manifestations culturelles et sportives), dès lors que l'EPCI est compétent dans ces matières.

Dans les matières ainsi transférées, les arrêtés de police seraient pris par le président de l'EPCI, et seulement transmis pour information aux maires des communes concernées.

Enfin, le transfert de ces pouvoirs de police aurait lieu au plus tard le premier jour du douzième mois suivant la promulgation de la loi.

La commission des Lois du Sénat a souhaité distinguer les domaines de l'assainissement, de l'élimination des déchets ménagers et de la réalisation d'aires d'accueil de gens du voyage, pour lesquels de nombreux maires seraient favorables à un transfert du pouvoir de police, de la voirie, « *domaine particulièrement sensible et complexe* »⁽¹⁾. Elle a par conséquent proposé de revenir à un transfert facultatif du pouvoir de police en matière de voirie, comme en l'état actuel du droit. Dans les autres cas, tout en conservant le principe d'un transfert automatique du pouvoir de police, la commission des Lois a introduit un dispositif permettant aux maires de s'opposer au transfert, dans les six mois suivant l'élection du président de l'EPCI. Cette opposition, notifiée au président de l'EPCI, aura pour effet de mettre fin au transfert uniquement pour les communes ayant notifié leur opposition. De même, les transferts obligatoires du pouvoir de police, devant intervenir au plus tard le premier jour du douzième mois suivant la promulgation de la présente loi, n'interviendront pas pour les communes dont les maires auront notifié leur opposition au transfert.

La commission des Lois a également proposé de compléter l'article par une disposition prévoyant que les agents de police municipale et les agents spécialement assermentés peuvent assurer, sous l'autorité du président de l'EPCI, l'exécution des décisions prises en vertu d'un pouvoir de police transféré.

Le Sénat a ensuite adopté en séance le texte issu des travaux de la commission sans y apporter de modifications autres que rédactionnelles.

L'équilibre retenu par le Sénat a été approuvé par les différentes associations d'élus auditionnées par votre rapporteur, y compris l'Association des communautés de France, qui s'est félicitée que le champ des pouvoirs de police transférés aux présidents d'EPCI s'accroisse.

Votre commission a néanmoins apporté à l'article quelques corrections rédactionnelles, destinées à faire apparaître clairement que le transfert du pouvoir de police sera un transfert du seul pouvoir de police spéciale et en aucun cas un transfert du pouvoir de police générale exercé par le maire.

*

(1) Rapport n° 169 (session 2009-2010), page 149.

* *

*La commission **rejette** l'amendement CL 242 de M. Bernard Derosier, tendant à supprimer l'article 31.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements de précision CL 466 et CL 467 du rapporteur.*

*Après avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** ensuite successivement l'amendement CL 241 de M. Bernard Derosier et l'amendement CL 111 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier.*

*Elle **adopte** ensuite successivement les amendements de précision CL 468 et CL 469 du rapporteur.*

Puis elle examine l'amendement CL 345 de M. Patrick Braouezec.

Mme Marie-Hélène Amiable. Il s'agit de permettre aux maires de reprendre leurs compétences s'ils le souhaitent.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de précision CL 470 du rapporteur, puis l'amendement de coordination CL 471 du même auteur.*

*Elle **adopte** enfin l'article 31 **modifié**.*

Article 31 bis

(article L. 1331-10 du code de la santé publique)

Autorité compétente pour autoriser le déversement d'eaux usées autres que domestiques

En séance publique, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement, un amendement portant article additionnel présenté par M. Jean-Claude Merceron ayant pour objet de confier la délivrance des autorisations de déversement d'eaux usées autres que domestiques dans le réseau public de collecte à l'autorité exerçant la compétence en matière de collecte à l'endroit du déversement.

La rédaction actuelle de l'article L. 1331-10 du code de la santé publique confie ce pouvoir au maire, ou au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de collecte si les pouvoirs de police du maire lui ont été transférés conformément à l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

La modification introduite dans l'article L. 1331-10 permet de confier la compétence pour délivrer les autorisations au président d'un EPCI ou d'un syndicat mixte, dès lors que cet EPCI ou ce syndicat mixte est compétent en

matière de collecte des eaux usées. M. Jean-Claude Merceron a justifié cette disposition en considérant que les autorisations de déversement d'eaux usées autres que domestiques « *n'ont guère de rapport avec le pouvoir de police du maire* »⁽¹⁾.

*
* *

La Commission adopte l'article 31 bis sans modification.

Article 32

(articles L. 5214-16, L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales)

Règles de majorité applicables pour la définition de l'intérêt communautaire

Le présent article avait, dans sa rédaction initiale, pour objet de modifier les règles de majorité applicables pour certaines décisions destinées à délimiter le champ de compétence des EPCI.

Le I du présent article prévoyait, pour les transferts de compétence à un EPCI à fiscalité propre existant, de remplacer l'exigence d'une majorité qualifiée semblable à celle prévue par l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales pour la création de l'EPCI par une majorité regroupant la moitié des communes représentant la moitié de la population de l'EPCI.

Le II du présent article prévoyait pour sa part, pour la définition de l'intérêt communautaire des compétences dont le transfert est prévu par la loi (de manière obligatoire ou facultative), de substituer à l'actuelle majorité qualifiée semblable à celle requise pour la création de la communauté de communes, une majorité simple du conseil communautaire. Le changement était double, puisque, en sus de l'évolution de la condition de majorité, la définition de l'intérêt communautaire incombait au seul conseil communautaire et non plus aux communes membres de la communauté de communes.

Il était par ailleurs proposé, dans le cas des communautés urbaines (III du présent article) et des communautés d'agglomération (IV du présent article), pour lesquelles l'intérêt communautaire des compétences dont le transfert est prévu par la loi est actuellement défini à la majorité des deux tiers du conseil communautaire, de passer à une condition de majorité simple.

La commission des Lois, suivant l'avis de son rapporteur, a supprimé le présent article, estimant « *que le passage à la majorité simple pour les transferts de compétences et la détermination de l'intérêt communautaire risquait de rendre plus fragiles les accords trouvés au sein des EPCI et de nuire à la sérénité de leur*

(1) *Compte rendu de la séance publique du jeudi 4 février 2009 (J.O. Débats, Sénat).*

fonctionnement une fois que les décisions auront été adoptées »⁽¹⁾. Le Sénat a ensuite confirmé cette suppression en séance publique.

Le présent article pose deux questions : d'une part, la question des transferts de compétence à un EPCI existant dans des conditions de majorité moins contraignantes que lors de la création de l'EPCI ; d'autre part, la question d'une définition de l'intérêt communautaire, dans des conditions de majorité moins contraignantes, par l'organe délibérant de l'EPCI et non plus par les communes membres.

Lors des auditions menées par votre rapporteur, les positions sur ces deux questions sont apparues très tranchées, les associations de maires se félicitant de la suppression de l'article par le Sénat, et, à l'inverse, l'Assemblée des communautés de France regrettant cette suppression.

En ce qui concerne la définition de l'intérêt communautaire, la disposition a été supprimée par le Sénat au regard de l'abaissement de la condition de majorité, et non en raison du transfert de cette définition des conseils municipaux à l'organe délibérant de l'EPCI. En effet, le législateur a déjà fait le choix, dans le cas des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, de confier au conseil communautaire (à la majorité des deux tiers) le soin de définir cet intérêt pour des compétences dont le transfert est pourtant arrêté par une décision à la majorité qualifiée des conseils municipaux.

Une solution permettant de progresser dans la voie de l'approfondissement de la coopération intercommunale dans les communautés de communes serait de prévoir que la définition de l'intérêt communautaire est décidée par le conseil communautaire, à la majorité simple. Dans le cas de la définition de l'intérêt communautaire par les communautés d'agglomération ou par les métropoles, il serait possible de prévoir de la même manière que la décision serait prise à la majorité simple du conseil communautaire.

*

* *

La Commission est saisie de trois amendements, CL 473 du rapporteur, CL 108 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier et CL 196 de M. Bernard Derosier, pouvant être soumis à une discussion commune.

M. le rapporteur. Il s'agit de faciliter l'approbation de l'intérêt communautaire. Par rapport aux deux autres, l'amendement CL 473 propose des conditions de majorité plus simples.

La Commission adopte l'amendement CL 473.

(1) Rapport n° 169 (session ordinaire 2009-2010), page 151.

*En conséquence, l'article 32 est ainsi **rédigé**. Les amendements CL 108 et CL 196 sont déclarés sans objet.*

Article 32 bis (nouveau)

(article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales)

Règles de majorité applicables pour le transfert de nouvelles compétences à un établissement public de coopération intercommunale

En l'état actuel du droit, le transfert de nouvelles compétences, non prévues par la loi ou par la décision institutive, à un EPCI doit être décidé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI : deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou de la moitié des communes représentant les deux tiers de la population (qui doit comprendre la commune la plus peuplée représentant le quart de la population pour les communautés de communes et celle dont la population est la plus importante pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines)

Le I de l'article 32 du projet de loi initial proposait de substituer à la délibération concordante de l'organe délibérant et d'une majorité qualifiée des communes une délibération concordante de l'organe délibérant et d'une majorité simple des communes représentant la moitié de la population de l'EPCI.

Votre commission vous propose une solution intermédiaire entre l'état actuel du droit et la rédaction initiale du projet de loi. Le transfert de compétences serait décidé par accord de la moitié des communes membres représentant au moins la moitié de la population totale de l'EPCI, mais cette majorité devra nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune la plus importante dont la population est supérieure au quart de la population totale de l'EPCI. Ce droit de veto de la commune la plus importante représentant plus du quart de la population permettra de garantir qu'un consensus suffisamment large se dégage en faveur de nouveaux transferts de compétences au profit de l'EPCI.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL 472 du rapporteur, portant article additionnel après l'article 32.*

Article 33

(article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales)

Mises à disposition des services entre un établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres

L'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales prévoit, dans son I, que le transfert de compétences d'une commune à un EPCI implique

un transfert du service ou de la partie de service chargé de la mise en œuvre de cette compétence, ainsi qu'un transfert des agents territoriaux remplissant leurs fonctions dans ce service, et organise les règles président à ces transferts.

Le II de l'article précité prévoit pour sa part que :

-- les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs communes membres, pour l'exercice de leurs compétences ;

-- les services d'une commune membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'un EPCI ;

-- les agents d'un EPCI à fiscalité propre peuvent être mis à disposition des communes membres qui en font la demande.

Le présent article a pour objet de compléter ces dispositions, afin de les rendre compatibles avec la jurisprudence communautaire relative aux règles de mise en concurrence des marchés publics. Il prévoit de :

-- de permettre à une commune de conserver tout ou partie des services concernés par un transfert de compétences, dans le cadre d'une bonne organisation des services ;

-- de restreindre le champ des mises à disposition de services communaux au profit de l'EPCI aux seuls cas dans lesquels une commune a conservé tout ou partie des services concernés par un transfert de compétences et la mise à disposition est destinée à l'exercice de la compétence transférée ;

-- de supprimer la faculté de mettre le personnel et les services d'un EPCI à fiscalité propre à la disposition d'une commune en faisant la demande ;

-- de prévoir une définition par décret des modalités du remboursement des frais de fonctionnement du service mis à disposition.

La jurisprudence communautaire admet qu'une personne morale de droit public puisse recourir à un cocontractant public dès lors qu'elle exerce sur ce dernier un contrôle similaire à celui exercé sur ses propres services ⁽¹⁾, et semble permettre à ce titre que les services d'un EPCI puissent être mis à la disposition des communes membres, en raison du contrôle exercé par ces communes sur l'EPCI. En revanche, la mise à disposition d'un EPCI des services d'une commune membre est plus susceptible de n'être pas jugée conforme aux procédures de publicité et de concurrence qui devraient s'appliquer.

En exigeant que toute mise à disposition des services d'une commune au profit d'un EPCI corresponde à des services concernés par un transfert de compétence et soit uniquement destinée à l'exercice de la compétence transféré, le

(1) Voir notamment l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes Coditel Brabant SA c/commune d'Uccle du 13 novembre 2008.

présent article a pour objet de permettre un bon accomplissement par l'EPCI des missions de service public qui lui incombent. Il est donc susceptible de réduire le risque juridique que faisait peser la rédaction actuelle de l'article L. 5211-4-1 au regard des exigences du droit communautaire en matière de marchés publics.

La commission des Lois du Sénat, tout en approuvant la rédaction proposée par le Gouvernement, a souhaité ajouter une disposition permettant aux communes membres d'un EPCI à la date de la promulgation de la présente loi de pouvoir mettre à la disposition de l'EPCI tout ou partie des services concernés par un transfert de compétences qu'elles ont conservé, dans un délai d'un an.

En séance publique, le Sénat a adopté, avec l'accord du Gouvernement et de la commission, un amendement présenté par Mme Brigitte Gonthier-Maurin, prévoyant que les modalités du remboursement des frais de fonctionnement du service mis à disposition seraient définies après consultation des comités techniques paritaires compétents. Au vu du rôle confié aux comités techniques paritaires par le législateur, et de l'amendement similaire apporté à l'article 34 du présent projet de loi organique, il semblerait plus cohérent que ces comités soient consultés sur la convention de mise à disposition conclue entre un EPCI et ses communes intéressées. Votre rapporteur vous propose donc de corriger la disposition en ce sens.

Par ailleurs, votre commission a souhaité préciser la situation des agents territoriaux n'exerçant qu'une partie de leur service dans un service transféré d'une commune à l'EPCI (transfert et, en cas de refus, mise à disposition de plein droit et sans limitation de durée) ainsi que celle des agents territoriaux affectés dans un service ou une partie de service mis à disposition.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL 474, rédactionnel, du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite successivement les amendements CL 475 et CL 476 du même auteur, relatifs aux agents territoriaux.*

*Puis elle **adopte** successivement l'amendement de précision CL 477 et l'amendement de cohérence CL 479 du rapporteur.*

*Elle **adopte** enfin l'amendement CL 478, du même auteur, sur la mise à disposition des fonctionnaires et agents territoriaux.*

*Elle **adopte** l'article 33 **modifié**.*

Article 34

(article L. 5211-4-2 et L. 5211-4-3 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales ; article 32 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984)

Création de services communs entre un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres

Le présent article a pour objet de renforcer les possibilités de mutualisation des services entre EPCI à fiscalité propre et communes membres, en introduisant après l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales deux nouveaux articles :

- un article L. 5211-4-2, destiné à permettre la création de services communs entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres et à fixer les règles de gestion de ces services communs ;

- un article L. 5211-4-3, destiné à permettre le partage des biens entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres.

Ces dispositions devraient permettre de dégager des économies d'échelle pour des services qui ne correspondent pas à l'exercice de compétences transférées. Peuvent notamment être concernés les différents services fonctionnels (ressources humaines, informatique, finances...).

Le nouvel article L. 5211-4-2 prévoit explicitement que la création de services communs à un EPCI à fiscalité propre et à une ou plusieurs de ses communes membres pourra concerner l'exercice par les communes de compétences non transférées à l'EPCI antérieurement. Il subordonne cette création à la conclusion d'une convention, destinée à régler les effets de la mise en commun. En séance publique, un amendement présenté par Mme Marie-Agnès Labarre a été adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission, afin de prévoir que les comités techniques paritaires compétents devront être consultés sur les modalités de création des services communs.

Dans le cas particulier des communautés d'agglomération et des communautés urbaines percevant directement les impôts directs locaux, l'article L. 5211-4-2 prévoit que les effets de la mise en commun des services puissent être financièrement imputés sur l'attribution de compensation prévue au 1° du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

Le nouvel article L. 5211-4-2 confie à l'EPCI la gestion des services communs et permet une mise à disposition de l'EPCI de plein droit des agents communaux affectés aux services communs. Selon la mission réalisée, ces personnels seront soumis à l'autorité hiérarchique du maire ou à celle du président de l'EPCI, à l'instar des règles prévalant en cas de mise à disposition des services.

Le nouvel article L. 5211-4-3 prévoit pour sa part qu'un EPCI à fiscalité propre puisse partager avec ses communes membres des biens, y compris pour l'exercice de compétences qui n'ont pas été transférées à l'EPCI, selon des

modalités qui devront être fixées par un règlement de mise à disposition. Il reviendra dans ce cas à l'EPCI de fixer lui-même les conditions de partage des biens dont il est doté.

Votre commission a souhaité préciser la situation des agents territoriaux remplissant en totalité ou en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en communs : transfert de plein droit avec conservation du régime indemnitaire et des avantages collectifs.

Par ailleurs, afin de prendre en compte le fait qu'un service commun pourrait ne regrouper qu'une partie des communes membres d'un EPCI, votre commission a souhaité permettre la création de comités techniques communs à un EPCI et à seulement une partie des communes membres de l'EPCI.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement trois amendements du rapporteur : un amendement de clarification, CL 480 ; un amendement de précision, CL 481 ; un amendement rédactionnel, CL 482.*

*Elle **adopte** ensuite successivement les amendements CL 483 et CL 484, du même auteur, relatifs aux agents transférés dans le cadre de la création d'un service commun.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de précision CL 485, également du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'amendement CL 486, du même auteur, permettant la création de comités techniques communs à un EPCI et à seulement une partie de ses communes membres.*

*Elle **adopte** enfin l'article 34 **modifié**.*

Article 34 bis AA (nouveau)

(article L. 5211-39-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Rapport sur la mutualisation des services entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

Dans le prolongement de l'article 34, votre rapporteur a présenté, et votre commission a adopté, un amendement portant article additionnel ayant pour objet de prévoir l'établissement, après chaque renouvellement général des conseils municipaux, un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et les services des communes membres. Ce rapport comporterait un projet de schéma de mutualisation des services. Il serait soumis à l'avis des communes membres puis approuvé par l'organe délibérant. Chaque

année, il serait fait un bilan de l'état d'avancement du schéma de mutualisation ainsi approuvé.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 487, du rapporteur, portant article additionnel après l'article 34.

M. le rapporteur. Pour favoriser la mutualisation des services entre communes et EPCI, nous proposons de rendre obligatoire l'élaboration, dans chaque EPCI et au début de chaque nouveau mandat des municipalités, d'un rapport comportant un projet de schéma de mutualisation qui sera soumis à l'avis des communes membres.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Article 34 bis A

(article L. 1116-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Mutualisation des services entre les collectivités territoriales et leurs établissements publics

En séance publique, la commission des Lois a repris un amendement portant article additionnel qui avait été déposé par M. Alain Lambert et avait pour objet d'introduire dans le titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales un nouveau chapitre, consacré à la mutualisation des services entre les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Le Gouvernement a signalé que cette disposition était « *susceptible de poser un certain nombre de problèmes juridiques* », car il ne serait « *pas possible d'affirmer que ce type de mutualisation serait conforme à la législation communautaire en matière de droit de la commande publique* »⁽¹⁾. Le Gouvernement s'en étant néanmoins remis à la sagesse du Sénat, ce dernier a adopté l'amendement portant article additionnel.

Le nouvel article unique L. 1116-1 du chapitre VI du titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales permet la conclusion de conventions de gestion de services publics communs ainsi que de leurs équipements entre les communes, les départements, les régions, les EPCI, les syndicats mixtes et les établissements publics qui en dépendent. L'article précise notamment que la convention devra fixer les modalités de la gestion communes et prévoir notamment les conditions de remboursements des frais dus par la collectivité ou l'établissement bénéficiaire.

(1) *Compte rendu de la séance publique du 4 février 2009 (J.O. Débats, Sénat).*

Ce nouvel article doit notamment permettre une mise à disposition de services entre collectivités territoriales et établissements publics, et éviter la constitution de syndicats mixtes ou de sociétés publiques locales pour l'exercice d'une même mission de service public par plusieurs collectivités.

Il est important de s'assurer que la rédaction de l'article, en permettant une gestion en commun et des mises à disposition de services entre collectivités et établissements publics locaux, ne pose pas de problème au regard des exigences communautaires en matière de commande publique (publicité, mise en concurrence...).

La Cour de justice des communautés européenne admet que l'appel à la concurrence n'est pas obligatoire lorsque l'autorité publique exerce sur l'entité dont elle emploie les services un contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services⁽¹⁾. Elle a récemment confirmé cette jurisprudence en considérant qu'une collectivité pouvait recourir sans mise en concurrence à une société sur laquelle elle assure un contrôle en commun avec plusieurs autres collectivités⁽²⁾. Cette jurisprudence bien établie permet de recourir à une mise à disposition descendante (des services d'un EPCI à ses communes membres ; des services d'une société mixte aux collectivités et établissements publics qui y participent ; des services d'une société publique locale aux collectivités et groupements de collectivités qui y participent).

Dans une récente décision, la Cour de justice des communautés européenne a admis que plusieurs collectivités territoriales allemandes aient, sans appel à la concurrence, conclu un contrat pour la construction et l'exploitation d'une installation d'élimination des déchets sans même avoir créé pour ce faire un organisme de droit public. Comme elle l'a précisé dans son arrêt, « *le droit communautaire n'impose nullement aux autorités publiques, pour assurer en commun leurs missions de service public, de recourir à une forme juridique particulière* »⁽³⁾.

Cette décision incite à considérer que la coopération entre collectivités territoriales peut ne pas être soumise aux règles communautaires en matière de marchés publics dès lors que cette coopération a pour objet d'assurer la mise en œuvre d'une mission de service public commune aux collectivités concernées.

Ainsi, il est possible de recourir non seulement à des mises à disposition verticales, mais également à des mises à disposition horizontales, dès lors qu'elles interviennent en vue de l'accomplissement d'une mission de service public partagé par les différentes collectivités concernées.

Au regard de cette possibilité, la rédaction du présent article semble conforme au droit communautaire, puisqu'elle limite expressément les possibilités

(1) CJCE, arrêt Teckal du 18 novembre 1999 (C-107/98)

(2) CJCE, arrêt Coditel Brabant du 13 novembre 2008 (C-324/07) précité.

(3) CJCE, arrêt Commission contre République fédérale d'Allemagne du 9 juin 2009 (C-480/06).

de conclure des conventions de gestion aux cas de « *gestion des services publics communs ainsi que de leurs équipements lorsqu'une bonne organisation et la rationalisation de l'action publique le nécessitent* ».

Néanmoins, cette rédaction englobe des types de mise en commun qui peuvent être de nature très différente. Des collectivités territoriales peuvent trouver un intérêt à mutualiser leurs fonctions support au sein d'un service unique. Elles peuvent d'autre part, lorsqu'elles interviennent dans le même champ de compétence, souhaiter regrouper leurs services ou équipements concourant à l'exercice de cette compétence. Elles peuvent enfin vouloir mettre à la disposition de l'une d'entre elles leurs services. Il semble souhaitable de distinguer plus clairement dans la rédaction du présent article ces différents types de mutualisation.

Par ailleurs, dans la mesure où les articles 33 et 34 du présent projet de loi créent un cadre bien délimité et spécifique pour les mises en commun ou les mises à disposition de services entre communes et EPCI, il est préférable de ne pas prévoir également d'autres dispositions alternatives pour la mutualisation des communes et des EPCI, qui conduiraient à des problèmes d'interprétation et de compatibilité des différentes dispositions législatives.

Le Gouvernement a proposé à votre commission une nouvelle rédaction du présent article, qui a été adoptée.

Cette rédaction permet tout d'abord de poser clairement le principe selon lequel les conventions conclues entre des collectivités ou avec leurs groupements dont l'objet est la réalisation de prestations de services sont passées dans les conditions de publicité et de mises en concurrence de droit commun.

Un nouvel article L. 5111-1-1 permettrait ensuite de déroger à ce principe d'application des règles du code des marchés publics, dans deux hypothèses limitativement et précisément énumérées :

- pour conclure des conventions ayant pour objet d'assurer l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée aux collectivités ;
- pour conclure des conventions afin de se doter de services fonctionnels unifiés.

Dans la première hypothèse, il est prévu que les conventions puissent conclure soit à la mise à disposition des services au profit de l'un seul des cocontractants, soit à la création d'un service unifié par la mise en commun des services des cocontractants, ce service unifié relevant d'un seul des cocontractants.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 668 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Le présent amendement a pour objet de sécuriser, au regard des exigences communautaires applicables en matière de droit de la commande publique, le dispositif de mutualisation de moyens entre les départements, les régions et les groupements auxquels ils appartiennent.

Il est proposé tout d'abord d'indiquer expressément la possibilité ouverte aux collectivités territoriales de conclure entre elles des conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services.

Ensuite, l'amendement vise à ouvrir le dispositif de création de services communs ou de mise à disposition de services, déjà applicable aux relations entre EPCI et communes membres, à celles existant entre les départements, les régions et les groupements auxquels ils appartiennent, pour l'exercice en commun de compétences, en intégrant à ce dispositif les critères définis par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 9 juin 2009, de façon à placer ces mutualisations en dehors du champ d'application du droit de la commande publique.

Enfin, il autorise les départements, les régions, leurs établissements publics et les syndicats mixtes ouverts auxquels ils appartiennent, à mutualiser leurs moyens en créant un service unifié prenant en charge des fonctions administratives ou techniques.

M. Bernard Derosier. Si le Gouvernement avait eu d'autres préoccupations que le futur charcutage des limites de cantons, il aurait sans doute été en mesure de proposer de telles dispositions plus tôt, et nous n'en serions pas réduits à étudier l'amendement au moment de sa distribution.

M. le rapporteur. Vous ne pouvez pas faire ce procès : la rédaction de l'amendement impliquait des discussions avec la Commission de Bruxelles, lesquelles ont eu lieu pendant la préparation du texte.

M. le secrétaire d'État. Nous avons d'ailleurs déjà eu l'occasion de débattre de la question.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 34 bis A est ainsi rédigé.

Article 34 bis

(article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales)

Conditions de création d'une autorité organisatrice de distribution d'électricité de taille départementale

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement portant article additionnel présenté par M. Xavier Pintat qui a pour objet :

— de modifier les conditions dans lesquelles le représentant de l'État dans le département doit engager la procédure de création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte sur l'ensemble du territoire départemental pour la distribution de l'électricité, en réservant le cas où cette compétence est déjà exercée par un groupement de collectivités territoriales dont la population est au moins égale à un million d'habitants ;

— de permettre l'utilisation des nouvelles dispositions relatives à la rationalisation de la carte des syndicats introduites par l'article 30 du présent projet de loi pour assurer la constitution d'une autorité organisatrice de la distribution d'électricité de taille départementale.

Cet article, qui a été adopté sans modification en séance publique, destiné à permettre la prise en compte rétroactive d'un nouveau critère exonérateur de l'obligation de créer une autorité organisatrice départementale, répond à un problème particulier propre à l'Île-de-France, auquel il apporte une solution satisfaisante, en évitant de devoir procéder à la segmentation d'une autorité organisatrice interdépartementale.

*

* *

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 281 de M. Martial Saddier.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 34 bis **sans modification**.*

Après l'article 34 bis

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 282 de M. Martial Saddier portant article additionnel après l'article 34 bis.*

Article 34 ter

(article 1609 *nonies* C du code général des impôts)

Révision sexennale de l'attribution de compensation des communes membres d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine percevant la taxe professionnelle

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement portant article additionnel présenté par M. Laurent Béteille et ayant pour objet de permettre une révision sexennale de l'attribution de compensation qui est versée aux communes membres d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine percevant la taxe professionnelle.

Après le premier alinéa du 1° du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, il est inséré un alinéa prévoyant que l'attribution de compensation versée aux communes ayant réalisé des équipements avant le transfert de la compétence correspondante à l'EPCI sera révisée tous les six ans si de nouveaux équipements, de même nature et créés sur le territoire d'une ou plusieurs autres communes après la date du transfert de la compétence, connaissent un déficit de fonctionnement. La révision de l'attribution de compensation devra être adoptée à la majorité qualifiée des deux tiers du conseil communautaire.

Un deuxième alinéa, relatif à la majoration des attributions de compensation des communes ayant créé des équipements avant le transfert de compétence, vient compléter le premier alinéa. Cet alinéa précise que le conseil communautaire devra tenir compte de l'évaluation effectuée par la commission locale d'évaluation des transferts de charge. La majoration des attributions de compensation devra correspondre au montant total des subventions de fonctionnement versées par l'EPCI pour les équipements créés après le transfert de compétence. Le montant ainsi fixé devra être réparti à parts égales entre les communes ayant réalisé un équipement avant le transfert de compétence.

Alors que la commission des Lois avait émis un avis favorable à l'amendement, le Gouvernement a souhaité son retrait, en le justifiant par les effets indésirables que serait susceptible de produire la disposition. Selon M. Michel Mercier, « *une double charge serait imposée à l'EPCI qui subirait des pertes et de plus majorerait les attributions de compensation. Par ailleurs, il est proposé d'autoriser la majoration des attributions de compensation, alors même que les communes concernées n'auraient plus les équipements dont la gestion a été transférée. Enfin, s'agissant d'une modification liée à l'existence d'un déficit de fonctionnement, le rythme de six années autoriserait le versement d'attributions de compensation majorées alors même que les équipements seraient redevenus bénéficiaires.* »⁽¹⁾

(1) *Compte rendu intégral de la séance publique du 4 février 2009 (J.O. Débats, Sénat).*

À ces critiques exprimées par le Gouvernement il convient d'ajouter les problèmes posés par une rédaction très imprécise.

Cette rédaction ne permet pas de savoir comment la situation de déficit de fonctionnement doit être prise en compte : s'agit-il d'un déficit de fonctionnement à l'échelle des six dernières années, ou qui a dû être constaté pour chacune de ces six années séparément ? Comment une première révision pourrait-elle intervenir au plus tard le premier jour du douzième mois suivant la promulgation de la loi, dans le cas où l'attribution de compensation a été déterminée moins de six ans auparavant.

Par ailleurs, est envisagé le cas de la création d'un nouvel équipement de même nature qu'un équipement existant sur le territoire d'une ou plusieurs autres communes de l'EPCI, mais n'est pas envisagé le cas dans lequel le nouvel équipement est implanté sur le territoire d'une commune qui avait déjà un équipement de même nature.

Enfin, il est prévu de ne faire bénéficier de la majoration de l'attribution de compensation que certaines communes (celles ayant réalisé un équipement avant le transfert de compétence), sans même prendre en compte le fait que ces communes peuvent avoir transféré leurs biens à l'EPCI, et n'avoir ainsi pas plus de charges que les autres communes de l'EPCI.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 659, de la commission des Finances, tendant à supprimer l'article 34 ter.

M. le rapporteur. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement. En conséquence, l'article 34 ter est **supprimé**, rendant sans objet l'amendement CL 361 de M. Philippe Meunier.*

Article 34 quater

(article L. 5211-28-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Création d'une dotation globale de fonctionnement unique. Attribution de la dotation de développement rural aux EPCI fusionnés

En séance publique, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement ainsi que du rapporteur de la commission des Lois un amendement portant article additionnel présenté par M. Dominique Braye, et ayant pour objet de permettre la perception de la dotation globale de fonctionnement des communes par les EPCI à fiscalité propre.

Cet amendement a été complété par l'adoption, contre l'avis du Gouvernement, d'un sous-amendement de M. Hugues Portelli introduisant un II dans l'article additionnel, relatif aux attributions au titre de la dotation de développement rural (DDR) des EPCI fusionnés.

1. La DGF unifiée perçue par l'EPCI

Le nouvel article L. 5211-28-2 introduit dans le code général des collectivités territoriales par le I du présent article permet de confier la perception des DGF des communes membres à un EPCI à fiscalité propre, sur délibérations concordantes du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux des communes membres. Une telle disposition devrait ainsi favoriser la mise en commun des ressources au sein des EPCI.

En outre, cette disposition est le parallèle, pour les communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines, de la disposition prévue à l'article 5 (II de l'article L. 5217-14) et permettant à une métropole de mettre en place une DGF unifiée, après délibération concordante de l'organe délibérant et des conseils municipaux.

Il est prévu que, dans cette hypothèse, l'EPCI devra mettre en place une dotation de reversement, dont les critères seront définis par le conseil communautaire à la majorité qualifiée des suffrages exprimés.

2. La perception de la DDR par un EPCI issu d'une fusion

Le II du présent article prévoit une règle dérogatoire d'attribution de la dotation de développement rural (DDR) à un EPCI issu d'une fusion entre plusieurs EPCI dont un au moins a bénéficié au cours des cinq dernières années de ladite DDR.

L'EPCI issu de la fusion percevrait, à compter de l'année de sa création, une attribution correspondant à la moyenne des attributions de DDR perçues sur les cinq dernières années par le ou les anciens EPCI fusionnés. Le bénéfice de cette disposition serait indépendant des seuils de population exigés pour le versement de la DDR par l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾.

Une telle mesure dérogatoire poserait un problème au regard de la finalité de la dotation de développement rural. En outre, elle s'imputerait sur une enveloppe fermée, et interviendrait donc au préjudice des EPCI pouvant légitimement prétendre à l'éligibilité à la DDR. Votre commission a, par

(1) *La DDR est versée aux « groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique dont la population regroupée n'excède pas 60 000 habitants et qui ne satisfont pas aux seuils de population nécessaires pour une transformation en communauté d'agglomération, si les deux tiers au moins des communes du groupement comptent moins de 5 000 habitants ».*

conséquent, adopté les amendements de suppression de cette disposition présentés par M. Jean-Pierre Schosteck et par la commission des Finances.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL 489 du rapporteur.*

*Puis, après avis favorable du rapporteur, elle **adopte** l'amendement CL 660 de la commission des Finances.*

En conséquence, l'amendement de précision CL 490 du rapporteur devient sans objet.

*Après avis favorable du rapporteur, elle **adopte** également les amendements identiques CL 15 de M. Jean-Pierre Schosteck et CL 661 de la commission des Finances.*

*Elle **adopte** enfin l'article 34 quater **modifié**.*

Article 34 quinquies (nouveau)

(article L. 5211-28-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Unification des impôts directs locaux au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

Votre commission a adopté le présent article additionnel, présenté par M. Michel Piron, qui pose le principe d'une faculté, pour les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres, de décider, sur délibérations concordantes du conseil communautaire et de chaque conseil municipal, de procéder à l'unification de tout ou partie des impôts directs locaux que sont la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Les conditions dans lesquelles une telle unification pourrait avoir lieu, et notamment les critères permettant de déterminer la convergence des taux des impôts ainsi unifiés et les dotations de reversement qui seraient instituées, sont renvoyées à une autre loi.

*

* *

*Après avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL 109 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier portant article additionnel après l'article 34 quater.*

Après l'article 34 quinquies

*La Commission **rejette** ensuite, successivement, les amendements CL 112 et CL 110 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier et les amendements CL 347 et CL 348 de M. Patrick Braouezec.*

TITRE IV

CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Avant l'article 35

Après avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements CL 161 et CL 160, de M. Bernard Derosier, portant articles additionnels avant l'article 35.

Article 35

Principes généraux applicables à la répartition des compétences entre collectivités territoriales et à l'encadrement des financements croisés

Dans la rédaction adoptée par le Sénat, cet article énonce les principes qui devraient guider la rédaction d'une loi ultérieure, chargée de clarifier la répartition des compétences entre les départements et les régions, ainsi que d'encadrer le recours, parfois excessif, des collectivités territoriales aux cofinancements. Comme il l'a précédemment exposé, votre rapporteur partage tout à fait le constat d'enchevêtrement des compétences et des financements, qui a déjà été dressé par de nombreux rapports et justifie pleinement, aujourd'hui, cette démarche de clarification législative : pour que l'action des collectivités locales demeure efficace et compréhensible des citoyens comme des entreprises, il faut que les responsabilités de chacune d'entre elles soient bien identifiées.

Le rôle de proximité incontestable des communes, qui demeurent le dernier recours administratif immédiatement accessible à nos concitoyens en cas de carence des pouvoirs publics, doit conduire à écarter toute définition restrictive de leurs compétences. En revanche, chacun s'accorde à reconnaître l'intérêt de consolider la spécialisation des compétences entre régions et départements pour favoriser les complémentarités, plutôt que les doublons, voire les contradictions dans les politiques suivies. Cette clarification du rôle de ces échelons de gestion intermédiaire est un moyen beaucoup plus judicieux et pertinent de remédier aux défauts administratifs de notre décentralisation que la suppression brutale d'une catégorie de collectivités territoriales.

Pour y parvenir, le projet de loi renvoie la définition de règles précises à une future loi, qui devrait être adoptée dans l'année suivant la promulgation de celle-ci ; toutefois, les grandes lignes directrices de cette seconde loi sont ici indiquées. Il s'agit bien évidemment d'un signal politique important, qui sera vraisemblablement pris en compte à sa juste valeur par le législateur futur, mais ce dernier ne sera pas juridiquement tenu par ce biais. En effet, une loi ordinaire n'a, bien sûr, aucune valeur supra-législative et ne contraint donc pas le législateur pour l'avenir. En outre, la généralité même des principes énoncés par le projet de

loi, ainsi que la référence explicite, dans le texte même de l'article, à une loi ultérieure, rend impossible leur application directe.

1. Des principes appréciables, mais dépourvus de portée normative

Le premier des principes énoncés, selon des termes que le Sénat n'a pas modifié, concerne le **caractère exclusif des compétences** qui seraient désormais attribuées à la région et au département. La rédaction proposée donne une double signification à cette exclusivité :

– sauf exceptions (cas des compétences partagées et des lacunes législatives), ces collectivités n'exerceraient que les compétences explicitement attribuées par la loi soit à la région, soit au département ;

– aucune autre collectivité locale ne serait autorisée à exercer également une compétence confiée soit aux régions, soit aux départements.

Le second principe concerne les cas où une « **capacité d'initiative** » **autonome** pourrait être reconnue aux collectivités territoriales. À l'instar de la clause générale de compétence dont la loi a étendu le bénéfice à toutes les catégories de collectivités territoriales ⁽¹⁾, celles-ci devraient, pour pouvoir exercer une compétence que la loi ne leur a pas expressément attribuée, être en mesure d'invoquer valablement l'existence d'un intérêt local. Rappelons que la réalité de ce dernier est habituellement interprétée avec souplesse par la jurisprudence administrative, qui considère que l'intervention doit être motivée par un intérêt public sur le territoire de la collectivité territoriale concernée.

Le texte initial du projet de loi énonçait seulement le principe selon lequel le jeu de cette initiative locale devait être limité aux cas non prévus par la loi – afin de remédier aux lacunes, qui ne semblent guère évitables, d'une énumération législative de l'ensemble des compétences locales. Le texte adopté par le Sénat, à l'initiative de sa commission des Lois, prévoit que la future loi devrait ajouter une condition supplémentaire : la mise en œuvre de l'initiative locale serait subordonnée à l'adoption préalable, par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale concernée, d'un acte motivé.

Le troisième principe exposé dans cet article, selon une rédaction restée inchangée au Sénat, tend à fixer les orientations qui devraient régir, à l'avenir, le **partage de compétences entre les différents échelons** d'administration territoriale. Il paraît en effet réaliste de prévoir que certaines compétences, relatives par exemple à la vie associative, au sport ou à la communication, seraient difficiles à exercer à un seul niveau, et devraient donc rester partagées entre les différentes catégories de collectivités territoriales. Pour limiter le risque de dispersion des responsabilités dans ce cas de partage, explicitement considéré comme « exceptionnel », la future loi pourrait, soit renvoyer à une convention

(1) *Articles L. 2121-29, L. 3211-1 et L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales, respectivement pour les communes, les départements et les régions.*

conclue entre collectivités le soin de coordonner leurs interventions, soit désigner à cet effet une collectivité « chef de file » (elle-même appelée à agir dans un cadre conventionnel avec les autres collectivités). Il s'agit alors, en réalité, d'appliquer ce que prévoit déjà, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le cinquième alinéa de l'article 72 de notre Constitution ⁽¹⁾.

Enfin, le quatrième principe énoncé dessine les pistes à privilégier pour un futur **encadrement des financements croisés** entre les différents niveaux de collectivités locales. La rédaction initiale proposée par le Gouvernement prévoyait que cette pratique ne serait autorisée que pour les grands projets, ainsi que pour des « *motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire* ». À l'initiative du rapporteur de sa commission des Lois, le Sénat a jugé préférable de mentionner, dans ce domaine, le rôle particulier des départements, qui devraient rester les collectivités de référence pour les politiques de proximité, comme pour celles qui assurent la solidarité sociale et territoriale. Il a également supprimé la mention d'une exigence relative à la « *part significative du financement* » qui devrait être assurée par le maître d'ouvrage, jugeant cette règle trop imprécise.

Votre rapporteur souscrit globalement aux orientations ainsi définies, mais considère que, **dépourvues de portée normative**, elles auraient davantage leur place dans l'exposé des motifs de la loi que dans son texte.

2. Les règles normatives adoptées par votre commission concernant les compétences

Votre rapporteur considère qu'il ne serait pas approprié, dans le cadre de l'examen du projet de loi actuellement soumis à l'Assemblée nationale, d'examiner les très nombreux changements qu'il conviendrait d'apporter à la répartition détaillée des compétences entre collectivités territoriales, telles qu'une loi ultérieure pourrait les prévoir. Rappelons, en outre, que l'application de l'article 40 de la Constitution empêche toute initiative parlementaire tendant à modifier la répartition matérielle des compétences entre les différentes catégories de collectivités territoriales.

En revanche, il est aujourd'hui possible et souhaitable d'établir le cadre législatif général de cette répartition des compétences, de façon à ouvrir la voie à la clarification attendue de tous. Il vous est donc proposé de modifier, comme le suggérait le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales du 5 mars 2009, la rédaction des articles L. 3211-1, L. 4221-1 et L. 4433-1 du code général des collectivités territoriales, afin de **fixer aujourd'hui le socle de la future spécialisation des compétences exercées par les départements et les régions**.

(1) *Cet alinéa tempère le principe de l'interdiction de toute tutelle d'une catégorie de collectivités territoriales sur une autre par la possibilité, en cas de compétence exercée conjointement par plusieurs collectivités, qu'une loi « autorise l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».*

Pour y parvenir, la rédaction adoptée par votre commission remplace, pour ces deux catégories de collectivités territoriales uniquement, l'actuelle clause générale de compétences par une **compétence d'initiative locale complémentaire**, qui ne permettra à une collectivité d'intervenir au nom de l'intérêt local que par une délibération spécialement motivée, et uniquement pour remédier au silence de la loi – qui ne peut, bien sûr, pas prévoir toutes les situations locales. En effet, le principe demeure, conformément au caractère unitaire de notre État, que les collectivités territoriales tiennent leurs compétences de la loi ; il revient donc au Parlement de les leur attribuer.

Ces collectivités territoriales ne pourraient donc se saisir de toute question d'intérêt départemental ou régional, selon le cas, que dans les domaines de compétence dont la loi n'aurait pas réglé l'attribution, en les confiant soit à une seule catégorie de collectivités territoriales (compétence exclusive), soit à plusieurs d'entre elles (compétences partagées, en matière culturelle et sportive par exemple).

La rédaction adoptée par votre commission clarifie également les règles applicables en matière de délégation de compétences entre les différents échelons d'administration locales (qu'il s'agisse de collectivités territoriales ou d'EPCI). Les modalités de ces délégations, nécessairement temporaires, devront être précisées par convention entre les collectivités ou établissements concernés, ce qui apportera la souplesse attendue.

Enfin, pour laisser aux assemblées délibérantes concernées le temps de s'adapter à ce changement – limité en l'état actuel de la répartition matérielle des compétences et de la jurisprudence administrative ⁽¹⁾ –, l'entrée en vigueur de ces changements serait renvoyée au début de l'année 2012.

*
* *

La commission rejette l'amendement CL 349 de M. Patrick Braouezec tendant à supprimer l'article 35.

Elle examine ensuite l'amendement CL 634 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à conférer une valeur normative aux dispositions de l'article 35 du projet de loi, afin de clarifier les règles générales applicables à la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités territoriales.

(1) L'arrêt « Commune de Mons-en-Baroeul », rendu le 29 juin 2001 par le Conseil d'État, a ainsi considéré, concernant l'application de l'article L. 2121-29 (donnant une compétence générale aux conseils municipaux pour régler « les affaires de la commune »), que « ce texte [] habilite le conseil municipal à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques ».

Pour ce faire, il limite le jeu de la « clause générale de compétences » des départements et des régions aux seuls domaines de compétences dont la loi n'aura pas décidé l'attribution. À l'heure actuelle, ils sont encore nombreux.

L'amendement clarifie par ailleurs les règles de principe applicables aux situations de partage et de délégation de compétences entre collectivités territoriales, tout en rappelant que les trois catégories de collectivités territoriales demeureront compétentes en matière de patrimoine, de création artistique et de sport. Une telle disposition devrait permettre d'apaiser beaucoup d'inquiétudes.

M. Bernard Derosier. L'amendement du rapporteur tend à bouleverser les intentions initiales du Gouvernement, qui avait prévu de se donner un an pour répartir les compétences entre collectivités. Pour notre part, nous avons toujours considéré qu'il aurait fallu commencer par là. Dans la mesure où l'amendement répond en partie – mais en partie seulement – aux préoccupations dans ce domaine, le Gouvernement a-t-il abandonné définitivement l'idée de déposer son projet de loi ?

M. Michel Piron. Je trouve pour ma part louable que la question soit réglée dans le cadre du projet de loi. Mais la rédaction de l'article 35 n'est pas tout à fait satisfaisante. Ainsi, lorsque l'on affirme que « la région et le département exercent, en principe exclusivement, les compétences qui leur sont attribuées par la loi », l'expression « en principe » suggère qu'il pourrait en être autrement en pratique. Je comprends toutefois qu'une certaine souplesse doive présider à la définition de ces compétences.

M. Émile Blessig. Nous sommes tous demandeurs d'une clarification dans la répartition des compétences. Mais j'aimerais savoir si l'expression « création artistique » est plus restrictive que celle de « culture ».

M. le secrétaire d'État. L'article 35 se limite à fixer certains principes pour clarifier la répartition des compétences entre collectivités. Tout d'abord, les compétences de la région et du département sont en principe exclusives. Ensuite, à titre dérogatoire, ces deux collectivités peuvent exercer des compétences partagées à condition qu'un chef de file soit désigné. Enfin, une capacité d'initiative leur est reconnue dans des situations non prévues par la loi dès lors que l'intérêt local le justifie.

Par ailleurs, l'article précise que la pratique des financements croisés entre collectivités territoriales est conditionnée à l'envergure du projet et à la capacité contributive du maître d'ouvrage.

Plutôt que d'ouvrir en 2011 un long et difficile débat sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, le Gouvernement préfère qu'un caractère normatif soit donné immédiatement aux dispositions de l'article 35. C'est l'objet de cet amendement.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Dans la mesure où l'article 87 du règlement impose aux commissions saisies pour avis de se réunir avant celle saisie au fond, la Commission des finances n'a pu se prononcer sur la répartition proposée. Par ailleurs, l'adoption de l'amendement du rapporteur aurait pour effet de faire tomber tous les autres amendements présentés sur l'article 35. Enfin, contrairement à l'article, l'amendement ne prévoit aucun encadrement de la pratique des cofinancements. C'est pourquoi je présenterai, après l'article 35, un sous-amendement à l'amendement que le Gouvernement a déposé sur ce sujet.

M. le rapporteur. J'ai moi-même déposé un amendement sur les cofinancements, mais son contenu s'inscrit dans la même logique que le vôtre. De son côté, le Gouvernement propose un dispositif sur la maîtrise d'ouvrage. L'ensemble devrait permettre un encadrement à la fois pragmatique et rigoureux.

La Commission adopte l'amendement CL 634.

En conséquence, l'article 35 est ainsi rédigé. En conséquence, les amendements CL 244, CL 245, CL 246, CL 248 de M. Bernard Derosier, CL 662 de la commission des Finances, CL 247, CL 249 de M. Bernard Derosier, CL 16 de M. Jean-Pierre Schosteck, CL 250, CL 162, CL 163 de M. Bernard Derosier, CL 633 de la commission des Finances, CL 164 de M. Bernard Derosier, CL 664 de la commission des Finances, CL 44 de la commission du développement durable, CL 251, CL 165 de M. Bernard Derosier, CL 49 de M. Jean-Pierre Schosteck, CL 174 de M. Bernard Derosier, CL 665 de la commission des Finances, CL 82 de M. Serge Grouard, CL 45 de la commission du développement durable, CL 253, CL 166 et CL 252 de M. Bernard Derosier sont déclarés sans objet.

Article 35 bis (nouveau)

(art. L. 1111-4 et L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales)

Schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services de la région et des départements

Ce nouvel article, qui complète le précédent, prévoit qu'un conseil régional et les conseils généraux des départements qui le composent pourront, à partir de 2014, adopter conjointement un schéma précisant les compétences temporairement déléguées de l'un à l'autre de ces niveaux, ainsi que les conditions dans lesquelles certains de leurs services pourraient être mutualisés.

Sans revenir sur l'attribution des compétences à chaque catégorie de collectivités territoriales par la seule loi, cette organisation pragmatique permettra de tirer pleinement profit des synergies institutionnelles créées entre les départements et les régions grâce à la mise en place, en 2014, des conseillers territoriaux. Les doublons administratifs pourront ainsi être limités, et des économies substantielles obtenues dans le fonctionnement des collectivités territoriales intéressées.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 635 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement prévoit qu'en début de mandat, les conseils régionaux et généraux pourront élaborer un schéma précisant les compétences dont l'exercice est délégué à la région par le département, ou au département par la région. Cette souplesse me paraît en cohérence avec la création des conseillers territoriaux.

Cette organisation permettra de tenir compte des inégalités de la situation variable des collectivités, ainsi que de leurs moyens. Alors que nous risquons de connaître des années difficiles, la possibilité est ainsi donnée d'instaurer une forme de solidarité entre une région et les départements qui le composent.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable : l'amendement s'inscrit dans la logique de la création du conseiller territorial.

La Commission adopte l'amendement.

Article 35 ter (nouveau)

(art. L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales)

Règles générales applicables au financement de projets locaux par les régions et les départements – Participation financière minimale des collectivités territoriales et de leurs groupements aux opérations d'investissement dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage

Ce nouvel article, inséré dans le projet de loi par votre commission à l'initiative du Gouvernement, vise à limiter l'importance des cofinancements apportés par les collectivités territoriales à des opérations d'investissement.

Pour ce faire, il prévoit d'abord que le département peut apporter son soutien financier aux communes et intercommunalités, tandis que les cofinancements apportés par la région à ces mêmes échelons, ainsi qu'au département, doivent concerner uniquement des opérations d'envergure régionale. Il tend, ensuite, à **soumettre la part de financement apportée par la collectivité maître d'ouvrage à un « plancher », fixé à un niveau variable en fonction de l'importance de la population concernée :**

– au moins **20 %** pour les communes et intercommunalités peu peuplées (communes de moins de 2 000 habitants et EPCI de moins de 20 000 habitants) ;

– au moins **30 %** pour les communes et intercommunalités moyennement peuplées (population supérieure aux seuils précédents, mais inférieure à 50 000 habitants dans les deux cas) ;

– au moins **50 %** pour les communes et intercommunalités les plus peuplées (population supérieure à 50 000 habitants dans les deux cas), ainsi que pour les départements et les régions.

Il est, enfin, précisé que ces nouvelles règles ne s'appliquent ni aux opérations prévues dans les contrats de projet État-région, ni à celles dont la responsabilité incombe à l'État ou à ses établissements publics.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 641 du Gouvernement, faisant l'objet des sous-amendements CL 671 et CL 672 du rapporteur pour avis de la commission des finances.

M. le secrétaire d'État. Le rapporteur est partisan d'un encadrement strict du régime des cofinancements. Nous partageons son souci de rationaliser la dépense publique, mais sa proposition – interdiction de cumuler les subventions du département et de la région sauf pour les communes de moins de 3 500 habitants – nous semble trop contraignante, le seuil retenu étant relativement bas. Le Gouvernement propose donc, de son côté, de faire varier le niveau minimal de participation du maître d'ouvrage en fonction de la taille des collectivités.

En matière de financements croisés, les règles seraient les suivantes : le département pourrait contribuer au financement de projets locaux dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements ; la région pourrait contribuer au financement des opérations d'envergure régionale des départements, des communes et de leurs groupements ainsi que des groupements d'intérêt public. Quant à la participation minimale du maître d'ouvrage, elle serait de 20 % pour les communes de moins de 2 000 habitants et pour les groupements de communes de moins de 20 000 habitants, de 30 % pour les autres communes et groupements de communes, et de 50 % pour les départements et pour les régions. À titre dérogatoire, la participation serait de 20 % pour ce qui concerne les projets d'investissement en matière de renouvellement urbain et de rénovation des monuments classés, quelle que soit la collectivité maître d'ouvrage.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Le Gouvernement a compris que les financements croisés étaient indispensables, et je m'en réjouis. Mais son amendement impose systématiquement à la collectivité maître d'ouvrage de financer plus de la moitié de l'équipement, ce qui revient à traiter de façon égale une ville de 2 500 habitants et une ville en comptant un million. Mes sous-amendements prévoient donc que la part des cofinancements ne peut dépasser 50 % que lorsque le maître d'ouvrage est une commune ou un groupement de communes de plus de 50 000 habitants. Pour les autres collectivités territoriales, la part du financement apporté par le maître d'ouvrage devrait seulement être significative.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je suggérerais plutôt au rapporteur pour avis un sous-amendement substituant à la dernière phrase du cinquième alinéa de l'amendement CL 641 la phrase suivante : « Elle est de 50 % pour les collectivités territoriales et les groupements de collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants », ce qui inclut les départements et les régions visés par l'amendement du Gouvernement.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Cette proposition me convient parfaitement. Je reprends à mon compte la proposition du président Jean-Luc Warsmann.

Le sous-amendement CL 671 est retiré et la Commission adopte le sous-amendement 672 rectifié.

Elle adopte ensuite l'amendement CL 641 ainsi sous-amendé.

M. Olivier Dussopt. La semaine dernière, le ministre de l'aménagement du territoire avait exprimé son souhait de s'en tenir au décret de 1999 sur l'encadrement des cofinancements. Or ce décret prévoit que les cofinancements ne peuvent dépasser 80 %, mais ne fixe pas de seuil démographique. Je trouve dommageable que Michel Mercier soit aujourd'hui contredit par un amendement du Gouvernement.

Par ailleurs, alors que l'on nous avait annoncé un projet de loi sur la répartition des compétences entre collectivités territoriales, il paraît un peu cavalier de traiter une question aussi importante par amendement, et de surcroît à une heure tardive, la veille d'un jour férié.

Article 35 quater (nouveau)

(art. L. 1611-8 du code général des collectivités territoriales)

Limitation du cumul de subventions départementales et régionales

Votre commission vous propose d'insérer dans le projet de loi ce nouvel article, afin de prévoir dès à présent un dispositif, plus ciblé que celui de l'article précédent, limitant les financements croisés entre collectivités territoriales. À cette fin, il vous est proposé d'**exclure tout cumul, sur un même projet local, de subventions départementales et régionales. Il ne s'agit toutefois pas d'une interdiction générale**, puisque :

– une dérogation à cette règle générale est instituée au profit des **communes de moins de 3 500 habitants**, dont les moindres capacités de financement, dans les zones rurales pauvres et dépeuplées, doivent être prises en compte ;

– les cumuls prévus dans le cadre des **contrats de projet État-région** et des opérations lancées à l'initiative de l'État, mais cofinancées à la fois par des départements et des régions, resteraient possibles.

Comme pour les nouvelles dispositions que vous propose votre commission à l'article 35 s'agissant des règles générales de répartition des compétences locales, il est prévu de reporter au 1^{er} janvier 2012 l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles. En effet, même si les cofinancements en cours, ayant déjà fait l'objet de délibérations, ne seront pas affectés, il restera nécessaire de laisser un temps suffisant aux conseils généraux et aux conseils régionaux pour anticiper les conséquences budgétaires des changements législatifs proposés.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 636 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à éviter qu'un projet local puisse bénéficier d'un cumul de subventions départementales et régionales, sauf dans le cas où la population de la commune maître d'ouvrage est inférieure à 3 500 habitants. Si nous voulons éviter que la région et le département ne soient systématiquement associés au financement d'un projet d'investissement, il est essentiel d'adopter cette règle.

M. Michel Piron. Cette excellente proposition permettra en outre de ne pas instruire deux fois les mêmes dossiers.

La Commission adopte l'amendement CL 636.

Article 35 quinquies (nouveau)

(art. L. 3312-5 et L. 4311-4 du code général des collectivités territoriales)

Publicité des subventions départementales et régionales au profit des communes

Votre commission vous propose de compléter ce titre par un nouvel article, qui complète la liste des documents annexés au compte administratif de la région et du département, afin que la répartition des soutiens qu'ils ont accordé aux communes, compte tenu notamment de leur population, puisse être plus facilement connue de tous. Cette modification ne pourra que conforter la transparence de cet aspect de la gestion budgétaire locale.

*
* *

La Commission est ensuite saisie de l'amendement CL 637 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de renforcer la transparence de la procédure budgétaire applicable aux départements et aux régions en matière d'octroi de subventions aux communes.

La Commission adopte l'amendement.

*Après avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** ensuite successivement les amendements CL 100 et CL 95 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier et CL 167 et CL 254 de M. Bernard Derosier.*

TITRE V

DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

Article 36 A (nouveau)

(article L. 1211-2 du code général des collectivités territoriales)

Composition du collège des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale au sein du Comité des finances locales

Votre commission a adopté l'amendement de MM. Pierre Morel-À-L'Huissier et Michel Piron proposant de modifier la répartition des sièges attribués au collège des présidents d'EPCI au sein du Comité des Finances locales, après qu'il ait été sous-amendé à l'initiative de votre rapporteur pour prendre en compte la création de la nouvelle catégorie des métropoles. À la répartition actuelle, il est proposé de substituer une répartition permettant de faire passer de un à deux sièges la représentation des communautés de communes à contribution économique territoriale unifiée, de regrouper le siège dont bénéficient aujourd'hui les communautés d'agglomération et celui dont bénéficient les syndicats d'agglomération nouvelle en un seul groupe de deux sièges, de supprimer le siège dont bénéficient les syndicats et de faire figurer dans le même groupe les métropoles et les communautés urbaines.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 115 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier portant article additionnel avant l'article 36.

M. le rapporteur. Avis favorable, sous réserve de l'adoption du sous-amendement CL 666 visant à prendre en compte la création des métropoles.

*La Commission **adopte** le sous-amendement CL 666.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement CL 115 **ainsi sous-amendé**.*

Article 36

Entrée en vigueur de la disposition relative au conseiller territorial

Le présent article a pour objet de reporter l'entrée en vigueur de l'article 1^{er} du présent projet de loi, relatif à la création du conseiller territorial, à la première élection des conseillers territoriaux, prévue en mars 2014.

Par la loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, le Parlement a prévu que le prochain renouvellement des conseils régionaux interviendrait en mars 2014, en même temps que le renouvellement de l'ensemble des conseillers généraux (ceux élus en mars 2011 verront en effet leur mandat arriver à échéance en mars 2014, en même temps que ceux élus en mars 2008).

Par conséquent, ce renouvellement simultané de l'ensemble des conseils généraux et des conseils régionaux est choisi comme la date logique à laquelle le conseiller territorial sera désigné pour siéger à la fois dans l'assemblée délibérante du département et dans celle de la région.

*

* *

Après avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette les amendements CL 255 de M. Bernard Derosier et CL 350 de M. Patrick Braouezec tendant à supprimer l'article 36.

Elle adopte ensuite l'article 36 sans modification.

Article 37

Entrée en vigueur des dispositions relatives à l'élection et à la composition des conseils communautaires

Le présent article prévoit de reporter l'entrée en vigueur des articles 2 et 3 du présent projet de loi, relatifs à l'élection et à la composition des conseils communautaires.

L'entrée en vigueur de l'article 2, qui prévoit un nouveau mode de désignation des délégués des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, est reportée au prochain renouvellement général des conseils municipaux, soit *a priori* en mars 2014. Dans la mesure où cet article instaure en effet, pour les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires dans le cadre de l'élection municipale, il ne serait pas possible de prévoir une entrée en vigueur antérieure à la tenue des prochaines élections municipales.

En ce qui concerne l'article 3, l'entrée en vigueur des nouvelles modalités selon lesquelles doit être déterminée la composition des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre est prévue en deux temps :

— à leur date de création pour les EPCI à fiscalité propre créés (soit *ex nihilo*, soit par fusion d'EPCI existants dont l'un au moins est à fiscalité propre, soit par transformation d'un EPCI à fiscalité propre ou d'un syndicat de

communes en un EPCI d'une autre catégorie) à compter de la promulgation de la présente loi ;

— au prochain renouvellement général des conseils municipaux pour les EPCI à fiscalité propre créés antérieurement à la promulgation de la présente loi.

Cette dissociation est justifiée : elle permettra d'éviter qu'un EPCI nouvellement créé ne doive voir sa composition révisée peu de temps après pour respecter les nouvelles règles prévues par l'article 3 du présent projet de loi.

Il serait envisageable de prévoir également qu'un EPCI créé antérieurement à la promulgation de la présente loi mais dont le périmètre serait modifié postérieurement à cette date (par intégration d'une ou plusieurs communes ou modification des limites territoriales d'une commune membre) devrait respecter les nouvelles règles fixées par l'article 3, dans la mesure où toute extension de périmètre entraîne une nouvelle répartition des sièges au sein de l'organe délibérant. Néanmoins, afin de permettre aux EPCI existants de procéder aux recompositions qui pourraient s'avérer nécessaires avec la plus grande latitude, la rédaction du Sénat peut être conservée.

En revanche, dès lors qu'une entrée en vigueur partiellement différée est instaurée pour la fixation du nombre de sièges des organes délibérants et leur répartition entre les communes, il ne semble guère satisfaisant de prévoir une application immédiate et généralisée des règles nouvelles instaurées par l'article 3 pour la composition des bureaux des EPCI à fiscalité propre. En effet, les EPCI existants devraient alors procéder à une révision de la composition de leur bureau avant de procéder à une révision générale de la composition de leur organe délibérant. Votre commission a donc adopté les amendements de MM. Jean-Pierre Schosteck et Bernard Derosier proposant que l'application des règles relatives à la composition des bureaux des EPCI soit différée pour les EPCI créés antérieurement à la promulgation de la présente loi.

*

* *

*La Commission **rejette** l'amendement CL 351 de M. Patrick Braouezec.*

*La Commission **adopte** successivement l'amendement de cohérence CL 491 et l'amendement de précision CL 492 du rapporteur.*

*Après avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** les amendements identiques CL 17 de M. Jean-Pierre Schosteck et CL 175 de M. Bernard Derosier.*

*Après avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** les amendements identiques CL 114 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier et CL 198 de M. Bernard Derosier.*

*La Commission **adopte** l'article 37 **modifié**.*

Article 38

(art. L. 2572-3-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Applicabilité à Mayotte des nouvelles règles relatives aux finances locales

Cet article, que le Sénat n'a pas modifié, tend à préciser quelles dispositions de la loi devront être, en matière de finances locales, applicables à Mayotte.

Il convient, en effet, de rappeler Mayotte est encore une collectivité d'outre-mer (COM) régie par l'article 74 de la Constitution – même si elle est appelée à devenir en 2011 une collectivité unique, régie par son article 73, qui exercera les compétences des départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM)⁽¹⁾. De ce fait, le droit applicable à Mayotte est, en principe, soumis au principe de spécialité législative, sauf lorsque son statut en dispose autrement : cela signifie que, sauf mention expresse du législateur, le droit commun n'y est pas applicable. Or, l'article L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui définit précisément le régime législatif de Mayotte, prévoit que le droit commun sera applicable à Mayotte dans un grand nombre de matières⁽²⁾, mais range explicitement les finances locales parmi les matières soumises à la spécialité législative (à l'instar du droit fiscal, du droit social, du droit de l'urbanisme et de l'aménagement, ou du droit des étrangers).

Il est donc bien nécessaire, pour que Mayotte puisse bénéficier du régime financier applicable aux communes nouvelles créées par le projet de loi, de faire explicitement référence, au **paragraphe I** de cet article, aux dispositions correspondantes de l'article 8 (relatif à la création d'une commune nouvelle), ainsi qu'aux paragraphes III et IV de l'article 10 (respectivement consacrés à la dotation d'aménagement et à la dotation globale d'équipement des communes nouvelles).

De même, pour dissiper toute ambiguïté au sein du chapitre spécialement consacré, dans le CGCT, aux communes de Mayotte, le **1° du paragraphe II** de cet article tend à y insérer un nouvel article L. 2572-3-1, rendant explicitement applicable à ces communes les dispositions (articles L. 2113-20 à L. 2113-23), relatives à la dotation globale de fonctionnement des communes nouvelles, résultant de l'article 8 du projet de loi.

Enfin, les **2° à 4°** de ce même paragraphe procèdent à de simples coordinations au sein du titre III du livre VIII de la cinquième partie du CGCT, regroupant les dispositions applicables à Mayotte en matière de coopération intercommunale. Il s'agit ici de tirer les conséquences de l'article 10 du projet de loi, dont le paragraphe VII a abrogé l'article L. 5211-35 du CGCT, ainsi que de

(1) Conformément à l'article L.O. 3446-1 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 63 de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte.

(2) Outre les matières régaliennes, il s'agit notamment du droit de la nationalité, du droit électoral, du droit civil, du droit pénal, du droit commercial, du droit de l'environnement et de l'énergie, des transports, de l'enseignement et des communications.

l'article 3 du projet de loi, dont le 8° du II a abrogé les articles L. 5214-7 et L. 5216-3 du même code.

*
* *

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL 638 du rapporteur.*

*La Commission **adopte** l'article 38 **modifié**.*

Article 39

(art. L. 5842-1, L. 5842-4, L. 5842-11 et L. 5842-18 du code général des collectivités territoriales)

Applicabilité à la Polynésie française de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales

Cet article, amendé par le Sénat à l'initiative de sa commission des Lois pour réparer certaines omissions et procéder à diverses coordinations, détermine celles des dispositions de la loi qui devront être appliquées en Polynésie française.

Il convient, en effet, de rappeler que cette collectivité d'outre-mer (COM) est, comme le permet l'article 74 de la Constitution, dotée d'un statut d'autonomie qui lui confère des compétences très étendues et limite considérablement l'application du droit commun sur son territoire.

Ainsi, l'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française prévoit que, conformément au principe de spécialité législative qui prévaut habituellement dans les COM, le droit commun n'est applicable localement que lorsque les dispositions législatives ou réglementaires concernées l'ont expressément prévue. Par dérogation à ce principe, il est toutefois prévu que sont de plein droit applicables dans cette COM les lois et règlements à caractère régalien ou relatifs à la souveraineté nationale (ceux qui concernent, par exemple, les pouvoirs publics constitutionnels, la défense nationale, de domaine public et les agents publics de l'État, ou la nationalité), ainsi que ceux qui concernent la procédure administrative contentieuse, les droits des citoyens à l'égard des administration ou la lutte contre certains trafics internationaux (qu'il s'agisse de la circulation des capitaux ou de celle d'armes et de produits stupéfiants).

Sans précision législative spécifique, l'ensemble de la loi de réforme des collectivités territoriales, qui modifie l'organisation de ces dernières et ne relève pas des matières précitées, serait donc inapplicable en Polynésie française. Ce choix ne serait pas optimal, car les dispositions de la loi qui concernent les différentes formes d'établissements publics intercommunaux, à l'exception de celles qui ont trait aux métropoles et aux pôles métropolitains (correspondant à

une configuration urbaine localement inexistante), peuvent tout à fait s'appliquer à la situation polynésienne.

C'est pourquoi le **paragraphe I** de cet article étend à la Polynésie française les dispositions pertinentes de l'article 3, relatives à l'élection et à la composition de l'organe délibérant des intercommunalités à fiscalité propre, ainsi que celles du titre III qui sont consacrées à l'organisation et à l'amélioration du fonctionnement des intercommunalités, ainsi qu'à leur renforcement (articles 14, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 31, 33 et 34). À l'initiative de sa commission des Lois, le Sénat a logiquement retiré de la liste des articles étendus les articles 15 et 32 (relatifs, d'une part aux compétences communales pouvant être exercées à l'échelon intercommunal et, d'autre part, à l'assouplissement des conditions de majorité pour transférer des compétences communales à une intercommunalité et définir l'intérêt communautaire), par coordination avec son choix de supprimer ces articles du projet de loi.

Il vous est proposé de compléter l'énumération des articles relatifs à l'intercommunalité qu'il est souhaitable de rendre applicables en Polynésie française, afin de tenir compte, en particulier, de la création par le Sénat des nouveaux articles 20 *bis* (continuité du service public en cas de substitution d'une intercommunalité), 20 *ter* (suppléance des délégués des communes dans les conseils communautaires), 21 *bis* (création d'un collège de délégués des communes membres d'un syndicat de communes), 24 *ter* (consultation des conseils municipaux sur tout projet préfectoral de dissolution d'un syndicat), 28 *bis* (procédure administrative applicable en cas de dissolution et de liquidation d'un EPCI) et 31 *bis* (modalités de délivrance des autorisations de déversement d'eaux usées non domestiques dans les réseaux de collecte).

En revanche, les dispositions relatives aux conseillers territoriaux, communs aux conseils généraux et régionaux (articles 1^{er} A et 1^{er}), comme celles qui régiront les regroupements de régions et de départements (articles 12 à 13 *bis*), ne pourraient évidemment être étendues en Polynésie française, car elles correspondent à des catégories de collectivités territoriales qui n'existent pas au sein de cette COM.

Par ailleurs, le **paragraphe II** de cet article procède, au sein de la section I du chapitre II du titre IV du livre VIII de la cinquième partie du CGCT, qui regroupe les dispositions relatives aux EPCI qui sont applicables en Polynésie française, à diverses coordinations, afin de tenir compte des modifications du droit commun résultant de certains articles du projet de loi.

Le 1^o de ce paragraphe tend à ajouter, au sein de l'article L. 5842-1 du CGCT, la référence à son nouvel article L. 5210-5, tel qu'il résulte de l'article 15 du projet de loi, consacré aux compétences communales susceptibles d'être exercées au niveau intercommunal. Toutefois, le Sénat ayant décidé de supprimer ce dernier article, cette coordination est désormais erronée, et doit donc être supprimée ;

Le 2^o, que le Sénat a décidé de supprimer à l'initiative de sa commission des Lois, tendait à compléter le paragraphe I de l'article L. 5842-2 du CGCT, qui rend applicable en Polynésie française les principales règles de fonctionnement des EPCI, par une référence aux nouveaux articles L. 5211-4-2 et L. 5211-4-3 du même code, tels qu'ils résultent de l'article 34 du projet de loi. Toutefois, l'article 34 du projet de loi n'a pas été supprimé, et les deux nouveaux articles qu'il crée précisent les conditions selon lesquelles les communes peuvent mutualiser leurs services avec les EPCI dont elles sont membres, ce qui pourrait s'avérer utile en Polynésie française. Il vous est donc proposé de rétablir cet alinéa dans le texte initial du Gouvernement.

Le 3^o modifie les renvois auxquels procède l'article L. 5842-4 du CGCT, afin de tenir compte de la restructuration de l'article L. 5211-9-2 résultant de l'article 31 du projet de loi, relatif au transfert de pouvoirs de police municipale à l'échelon intercommunal. Il vous est uniquement proposé de corriger une erreur matérielle dans la rédaction de cet alinéa.

Le 4^o adapte la rédaction du paragraphe III de l'article L. 5842-11, relatif à la composition des instances consultatives compétences en matière de coopération intercommunale, afin de tenir compte des modifications que les 2^o et 2^{o bis} de l'article 26 du projet de loi apporteront aux 2^o, 3^o et 4^o de l'article L. 5211-43 du CGCT. Rappelons que le mécanisme de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) est déjà applicable en Polynésie française (moyennant quelques adaptations, telles que la substitution de représentants de l'assemblée polynésienne aux représentants du conseil général), et que l'article 26 du projet de loi prévoit de rééquilibrer la composition de CDCI au profit des intercommunalités.

Enfin, le 5^o de ce paragraphe ajoute, au sein de l'article L. 5842-18 du CGCT (dressant la liste des articles relatifs à la modification de la composition et du fonctionnement des syndicats de communes applicables en Polynésie française), la référence à l'article L. 5212-27, issu de l'article 22 du projet de loi, qui régira désormais les fusions entre syndicats de communes et syndicats mixtes. Le bénéfice de cette nouvelle procédure de droit commun sera ainsi étendu aux collectivités polynésiennes.

*
* *

*La Commission **adopte** l'amendement de cohérence CL 639 du rapporteur.*

*La Commission **adopte** l'article 39 **modifié**.*

Article 39 bis (nouveau)

(ordonnances n° 2009-1400 du 17 novembre 2009 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux régions et aux syndicats mixtes de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité et n° 2009-1530 du 10 décembre 2009 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales)

Ratification d'ordonnances relatives aux actes des collectivités territoriales

Ce nouvel article, que votre commission a inséré dans le projet de loi à l'initiative du Gouvernement, prévoit la ratification de trois ordonnances qui concernent les actes des collectivités territoriales :

– **l'ordonnance du 17 novembre 2009 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux régions et aux syndicats mixtes de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales.** Cette ordonnance a bien été prise dans le délai d'un an suivant la publication de la loi n° 2006-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, comme le prévoyait l'article 88 de celle-ci, habilitant le Gouvernement à intervenir par ordonnance dans ce domaine. Entré en vigueur au début de l'année 2010 et, par conséquent, déjà applicable à l'exercice budgétaire en cours, ce texte très technique fait suite à l'expérimentation d'une instruction budgétaire et comptable dans toutes les régions depuis 2007 et a été approuvé par l'Association des régions de France (ARF) au terme d'une longue concertation avec les administrations concernées. Il a également reçu un avis favorable de la commission consultative d'évaluation des normes. Outre diverses mesures de simplification, de clarification et de coordination, ce texte précise les modalités de vote et de présentation du budget des régions, par nature ou par fonction, et rend applicable à celles-ci les mécanismes de reprise, d'affectation et de reprise anticipée des résultats de l'exercice clos. L'ordonnance permet également aux conseils régionaux de débattre des engagements budgétaires pluriannuels de la région, tout en assouplissant les règles de gestion des autorisations de programme par son exécutif et en permettant une fongibilité accrue des crédits de paiement, ce qui va également dans le sens d'une gestion budgétaire plus efficace et moderne ;

– **l'ordonnance du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité.** L'article 120 de la loi précitée du 12 mai 2009 prévoyait qu'elle devrait intervenir dans un délai d'un an suivant sa publication, qui a donc été respecté, et qu'elle devait avoir pour objet de modifier la liste des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui doivent être transmis au préfet dans le cadre du contrôle de légalité, dans les domaines de la voirie routière et de la fonction publique territoriale (les actes relatifs au recrutement d'agents étant explicitement exclus du champ de cette habilitation). Cette ordonnance, entrée en vigueur, comme la précédente, dès le 1^{er} janvier dernier, vise à limiter le nombre de délibérations et d'actes individuels des communes, des départements et des régions qui doivent être transmis dans ce

cadre. Ainsi, il n'est plus nécessaire de transmettre les délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, aux plans d'alignement et de nivellement, tandis que, s'agissant de la fonction publique territoriale, seuls les actes individuels relatifs à l'entrée dans les cadres des agents resteront soumis à l'obligation de transmission au préfet. Rappelons que les actes individuels relatifs à la fonction publique territoriale représentent, à eux seuls, un million et demi d'actes transmis chaque année, soit le tiers des actes reçus par les préfetures ; on peut en déduire que l'allègement de ces formalités contribuera à la simplification du fonctionnement de l'Etat et à l'allègement des charges qu'il doit assumer ;

– **L'ordonnance du 10 décembre 2009 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales.** Ce texte, pris sur le fondement d'une habilitation prévue à l'article 87 de la loi précitée du 12 mai 2009, a bien été pris dans le délai de neuf mois à compter de cette date. Le Gouvernement était, dans ce cadre, autorisé à modifier le code général des collectivités territoriales pour « *remédier aux éventuelles erreurs ou insuffisances de codification, adapter les renvois à des textes codifiés ou non aux évolutions législatives et réglementaires et abroger les dispositions devenues obsolètes ou sans objet* ». L'ordonnance procède effectivement à une mise à jour des références aux textes qui sont cités dans la partie législative de ce code, certains d'entre eux ayant été codifiés ailleurs. Il corrige en outre diverses erreurs matérielles de codification et abroge des dispositions dépassées ou inutilisables. Il codifie, enfin, une jurisprudence administrative relative aux conditions de contestation de l'élection des exécutifs locaux non municipaux, de façon à ce que le droit applicable dans les départements et les régions soit, dans ce domaine, plus explicitement harmonisé avec celui auquel sont déjà soumises les communes. Votre rapporteur approuve cette démarche visant à moderniser le droit des collectivités territoriales, tout en renforçant son accessibilité, et note que la ratification de l'ordonnance proposée par le Gouvernement s'accompagne de corrections techniques supplémentaires.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 643 du Gouvernement, portant article additionnel après l'article 39.

M. le secrétaire d'État. Il est proposé d'introduire dans le projet de loi un article ratifiant expressément trois ordonnances afin de leur conférer une valeur législative.

Il s'agit, premièrement, de l'ordonnance du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité, qui, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, tend à recentrer le contrôle sur les actes à enjeu fort pour l'État ; deuxièmement, de l'ordonnance du 10 décembre 2009 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales, qui tend à corriger des erreurs matérielles de codification et à abroger des dispositions devenues obsolètes ; et, enfin, de l'ordonnance du 17 novembre 2009 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables

aux régions et aux syndicats mixtes de l'article L. 5721-2 du même code. Cette dernière ordonnance contient l'ensemble des mesures nécessaires à la modernisation du cadre budgétaire et comptable applicable dans les régions.

Après avis favorable du rapporteur, la Commission adopte cet amendement.

Article 40

Habilitation du Gouvernement à adapter par voie d'ordonnance la disposition relative au conseiller territorial dans les départements et régions d'outre-mer de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique

Le présent article, qui avait pour objet d'habiliter le Gouvernement à adapter par voie d'ordonnance l'article 1^{er} du présent projet de loi, relatif à la création du conseiller territorial, dans les départements et régions d'outre-mer de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique, a été supprimé par le Sénat, à l'initiative de sa commission des Lois.

Cette suppression de l'article avait été décidée dès le stade de l'examen en commission, avant même que la Martinique et la Guyane ne se prononcent, le 24 janvier 2010, par un vote positif en faveur de la création d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution⁽¹⁾.

Le résultat des deux consultations du 24 janvier 2010 devrait être le dépôt par le Gouvernement puis l'adoption par le Parlement de projets de loi créant une collectivité territoriale unique en Martinique comme en Guyane. Dès lors, il ne saurait plus être question d'adapter les dispositions relatives au conseiller territorial, dans la mesure où ces deux îles auront une organisation territoriale spécifique.

En ce qui concerne la Guadeloupe, les élus ont demandé un délai de réflexion avant d'envisager également une modification de l'organisation territoriale. Si l'hypothèse d'un maintien d'une organisation territoriale identique à celle de la métropole était envisagée, habiliter le Gouvernement à adapter la disposition relative à la création du conseiller territorial serait une solution insatisfaisante. À l'inverse, si la Guadeloupe, à l'issue d'une consultation des électeurs, se prononçait en faveur d'une évolution institutionnelle, il reviendrait au législateur de la mettre en œuvre, et la présente habilitation serait donc inutile.

Pour l'ensemble de ces raisons, la suppression du présent article votée par le Sénat a été confirmée par votre commission.

*

(1) Le vote en faveur d'une collectivité unique régie par l'article 73 de la Constitution a été approuvé à 68,3 % en Martinique et à 57,49 % en Guyane.

* *

La Commission maintient la suppression de l'article 40.

Article 41 (nouveau)

(articles L. 5211-5, L. 5211-17 et L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales)

Transfert de biens immeubles des communes à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de zones d'activité économique

Votre commission a adopté l'amendement de M. Pierre Morel-À-L'Huissier proposant de préciser les conditions dans lesquelles devront être fixées les conditions financières et patrimoniales du transfert en plein propriété, au profit d'un EPCI compétent en matière de zones d'activité économique, des biens immeubles des communes. Cette nouvelle rédaction permettra que ces conditions puissent être fixées dans une délibération spécifique, dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI, au plus tard un Assemblée nationale après le transfert de la compétence en matière de zones d'activité économique.

*

* *

Après avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL 97 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, portant article additionnel après l'article 40.

Après l'article 41

La Commission est saisie de l'amendement CL 99, du même auteur, portant article additionnel.

M. le rapporteur. Le recours à la validation législative me paraît excessif.

La Commission rejette cet amendement.

Puis, elle adopte l'ensemble du projet de loi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- M. Pierre MAUROY, ancien Premier ministre, sénateur du Nord
 - M. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, ancien ministre de l'intérieur, sénateur du Territoire de Belfort
 - M. Alain LAMBERT, ancien ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, sénateur et président du conseil général de l'Orne, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation
- **Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)**
 - M. Pierre DARTOUT, préfet, délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
 - Mme Amélie DUROZOY, chef de cabinet
 - Mme Caroline LARMAGNAC, chargée de mission
- **Association des maires de France (AMF)**
 - M. Jacques PÉLISSARD, député, président de l'AMF, maire de Lons-le-Saunier
 - Mme Jacqueline GOURAULT, sénatrice, vice-présidente de l'AMF
 - Mme Annie GUILLEMOT, maire de Bron, vice-présidente de l'AMF
 - Mme Dominique BRACHET, directrice de la mission intercommunalité et territoires de l'AMF
 - M. Alexandre TOUZET, chargé de mission relations avec le Parlement de l'AMF
- **Assemblée des départements de France (ADF)**
 - M. Claudy LEBRETON, président de l'ADF, président du conseil général des Côtes-d'Armor
 - M. Bruno SIDO, secrétaire général de l'ADF, président du conseil général de la Haute-Marne
 - M. Nicolas LARMAGNAC, directeur de cabinet du président de l'ADF
 - M. Steven PRUNET, chargé de mission auprès du secrétaire général de l'ADF
 - Mme Marylène JOUVIEN, responsable des relations publiques de l'ADF

- **Association des régions de France (ARF)**

- M. Alain ROUSSET, député, président du conseil régional d'Aquitaine, président de l'ARF
- M. Jean-Jack QUEYRANNE, député, président du conseil régional de Rhône-Alpes
- M. François LANGLOIS, délégué général de l'ARF
- M. Éric PERRAUDEAU, directeur de cabinet du président de l'ARF

- **Assemblée des communautés de France (AdCF)**

- M. Daniel DELAVEAU, maire de Rennes, président de Rennes-métropole, président de l'AdCF
- M. Michel PIRON, député, président de la communauté de communes des Coteaux-du-Layon, président délégué de l'AdCF en charge des territoires ruraux et périurbains
- M. Nicolas PORTIER, délégué général de l'AdCF
- M. Emmanuel DURU, responsable des affaires juridiques de l'AdCF

- **Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)**

- M. Michel DESTOT, député, maire de Grenoble, président de l'AMGVF
- M. Vincent FELPESE, président de la communauté urbaine de Bordeaux.
- M. Gérard RONGEOT, vice-président de la communauté urbaine du Grand Nancy.
- M. Philippe DURON, député-Maire de Caen et président de Caen la Mer.
- M. Christian LALU, directeur général de l'AMGVF
- M. Claude MILLIOT, directeur d'études à l'AMGVF
- Mme Caroline POROT, chargée des relations institutionnelles de l'AMGVF

- **Fédération des maires des villes moyennes (FMVM)**

- M. Bruno BOURG-BROC, député, maire de Châlons-en-Champagne, président de la communauté d'agglomération de Cités en Champagne, président de la FMVM
- M. Christian PIERRET, maire de Saint-Dié-des-Vosges, ancien ministre, président délégué de la FMVM
- M. Jacques REMILLER, député, maire de Vienne
- M. Nicole GIBOURDEL, déléguée générale de la FMVM

- **Association des petites villes de France (APVF)**

- M. Jean-Pierre BALLIGAND, député, vice-président de l'APVF, co-président de l'Institut de la décentralisation
- M. Pierre JARLIER, sénateur-maire de Saint-Flour, secrétaire général l'APVF
- M. Olivier DUSSOPT député, maire d'Annonay, membre du conseil d'administration de l'APVF
- M. André ROBERT, délégué général de l'APVF

- **Association des maires ruraux de France (AMRF)**

- M. Vanik BERBERIAN, maire de Gargilesse-Dampierre, président de l'AMRF

- **Association des communautés urbaines de France (ACUF)**

- M. Gérard COLLOMB, sénateur, maire de Lyon, président de la communauté urbaine du Grand Lyon, président de l'ACUF
- M. Olivier LANDEL, délégué général de l'ACUF
- Mme Annabelle CHAMBRE FOA, directrice adjointe de cabinet de la communauté urbaine du Grand Lyon

- **Association de promotion et de fédération des pays (APFP)**

- M. Émile BLESSIG, député, président de l'APFP
- Mme Catherine SADON, directrice de l'APFP

- **Association nationale des élus de la montagne (ANEM)**

- M. Henri NAYROU, député, président de l'ANEM
- M. Vincent DESCOEUR, député, secrétaire général de l'ANEM
- M. Pierre BRETTEL, délégué général de l'ANEM
- Mme Chantal ROBIN RODRIGO, députée
- M. Jean-Marie BINETRUY, député
- M. Charles-Ange GINESY, député
- M. Joël GIRAUD, député
- M. Jean LAUNAY, député
- M. Thierry REPENTIN, sénateur de la Savoie

- **Délégation du collectif des maires de France « *Sauvons nos communes* »**

- M. Roland POVINELLI, sénateur, maire d'Allauch, président du collectif
- M. Michel AMIEL, maire des Pennes Mirabeau
- M. Jean Pierre BERTRAND, maire de Plan de Cuques
- M. Roger MEI, maire de Gardanne
- M. André MOLINO, maire de Septèmes
- M. Serge PEROTTINO, maire de Cadolive
- M. Claude PICCIRILLO, maire de Saint Victoret

- **Union sociale pour l'habitat (USH)**

- Mme Dominique DUJOLS, directrice des relations institutionnelles et du partenariat de l'USH
- Mme Francine ALBERT, chargée de mission de l'USH

- **Professeurs de droit public**

- M. Olivier GOHIN, professeur de droit public à l'Université de Paris II – Panthéon Assas
- M. Gérard MARCOU, professeur de droit public à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne, directeur du Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe (GRALE)
- M. Michel VERPEAUX, professeur de droit public à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, directeur du centre de recherches de droit constitutionnel