

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi  
22 octobre 2014  
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 5

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

- Examen de la proposition de loi de M. Bruno Le Roux relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (n° 2241) et de la proposition de loi présentée par M. Jacques Péliissard relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (n° 2244) (Mme Christine Pires Beaune, rapporteure)..... 2
- Présentation du rapport de la mission d'information relative à la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire (M. Jean-Pierre Blazy, rapporteur)..... 25
- Création d'une mission d'information sur les forces mobiles de sécurité. .... 41

**Présidence  
de M. Jean-Jacques  
Urvoas,  
Président**



*La séance est ouverte à 10 heures.*

*Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.*

*La Commission examine, sur le rapport de Mme Christine Pires Beaune, les propositions de loi relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, de M. Bruno Le Roux (n° 2241) et de M. Jacques Pélissard (n° 2244).*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** La Commission examine deux propositions de loi, l'une de M. Le Roux, l'autre de M. Pélissard, dont les termes sont identiques.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Depuis qu'elle a été instituée par l'Assemblée constituante le 14 décembre 1789, la commune reste l'échelon de base de notre organisation territoriale, mais les 36 767 communes sont plus que des collectivités territoriales : chaque citoyen y puise une part importante de son identité, comme en témoigne l'attachement de chacun pour celle où il est né.

Deux cent vingt-cinq ans plus tard, le développement des compétences communales et la concentration de la population sur une part limitée du territoire rendent cet échelon administratif peu adapté à la conduite de réelles politiques publiques. Les trois quarts des communes de France regroupent moins de 1 000 habitants. Nos voisins ont souvent adopté des plans de réorganisation pour fusionner les leurs.

Si le développement de l'intercommunalité a suppléé le maintien de la carte communale héritée des paroisses de l'Ancien Régime, un bilan récent de la Cour des comptes montre les limites de l'intégration intercommunale. Même si les structures intercommunales ont permis de mettre en place des services à la population et des actions de développement inenvisageables à l'échelon d'une commune, la mutualisation des équipements et des moyens reste insuffisante. Il convient donc de renouer avec un mouvement de grande ampleur visant au rapprochement des communes, sur la base du volontariat et de l'expérience du travail en commun.

Rappelons les grands traits du régime de la commune nouvelle, mis en place par la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales. Pour relancer le rapprochement volontaire des communes, le législateur a tiré les leçons de l'échec de la loi du 16 juillet 1971, dite « loi Marcellin ». Malgré les tentatives pour mettre en place des fusions à grande échelle, le nombre de communes n'a diminué en soixante ans que de 5,2 %.

Le dispositif Marcellin présentait de réelles difficultés, liées au fait que le régime de fusion-association comprenant la création de communes associées entraînait de plein droit la création de sections électorales correspondant au périmètre des anciennes communes. La présence de majorités divergentes entre les sections provoquait régulièrement des conflits et des blocages au sein des conseils municipaux. Elle affaiblissait la représentation communale. Enfin, le sectionnement empêchait souvent les électeurs inscrits dans une commune associée de taille limitée de voter pour les listes d'où seraient issus la majorité municipale et *in fine* les candidats aux fonctions de maire. Notre Commission a mis fin à ce sectionnement électoral, au printemps 2013, dans le cadre de l'examen du paquet électoral.

La loi de 2010 a remplacé ce dispositif par celui de la commune nouvelle. Cette commune à statut particulier est créée en lieu et place de plusieurs anciennes communes sur la

base d'un consensus local exprimé par les conseils municipaux. À défaut de leur accord unanime, la création ne peut être décidée qu'après consultation référendaire. Tous les projets qui ont abouti à ce jour se sont réalisés sur la base de l'accord unanime des conseils municipaux.

En outre, le législateur a spécifiquement prévu la faculté pour des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, de se transformer en commune nouvelle. Dans ce cas, l'EPCI et ses communes membres fusionnent pour créer une seule commune nouvelle.

À titre transitoire, jusqu'aux prochaines élections municipales, le conseil municipal de la commune nouvelle est composé de membres des anciens conseils municipaux et de tous les anciens maires et adjoints. Le préfet est chargé de composer ce conseil municipal, dans la limite d'un effectif de soixante-neuf membres.

Si les anciennes communes ne forment plus de sections électorales, elles peuvent conserver une identité dans le cadre de la mise en place de communes déléguées, sauf si le conseil municipal y renonce dans les six premiers mois de son existence. La commune déléguée dispose de droit d'une mairie annexe, compétente en matière d'état civil, et d'un maire délégué, élu par le conseil municipal, qui peut y adjoindre un conseil de la commune déléguée. La plupart des dispositions relatives aux arrondissements de Paris, Marseille et Lyon sont applicables aux communes déléguées.

La commune nouvelle reçoit le montant des dotations perçues l'année précédente par les anciennes communes. Si un EPCI est fusionné au sein de la commune nouvelle, celle-ci conserve le bénéfice de la dotation d'intercommunalité précédemment versée, à titre de dotation de consolidation.

En outre, grâce à une disposition introduite à l'initiative de M. Pélissard, la loi de finances pour 2014 permet aux communes nouvelles créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, ainsi qu'à toutes les communes nouvelles créées avant mars 2014, de bénéficier d'un montant garanti de dotation globale de fonctionnement (DGF) pendant trois ans. Elles ne peuvent se voir appliquer, pour les exercices budgétaires 2014 à 2017, la baisse des dotations des collectivités territoriales.

Enfin, sur délibération concordante ou à la demande d'une commune ayant une pression fiscale inférieure de 20 % à la commune la plus imposée, la commune nouvelle peut mettre en place un dispositif d'intégration fiscale progressive.

Le bilan, cependant, reste modeste. En quatre ans, seules treize communes nouvelles, regroupant au total trente-cinq communes, ont été créées. Notons qu'un regroupement a été annulé par le juge administratif et que trois communes nouvelles supplémentaires regroupant dix communes devraient voir le jour le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Demain, les communes seront confrontées à un double défi. D'une part, la baisse, pendant trois ans, des dotations budgétaires mettra en cause les financements dont elles disposaient jusqu'ici. D'autre part, la remise en chantier de la carte intercommunale prévue par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République fera disparaître des petites structures intercommunales pourtant très intégrées.

Afin de transformer ces défis en occasions d'évoluer et de progresser dans le rapprochement des communes, on peut rendre le régime des communes nouvelles plus attractif en levant certains obstacles institutionnels, financiers, voire psychologiques, qui expliquent les hésitations des élus locaux et des populations.

Quand nous les avons auditionnés, les maires ou représentants de six communes nouvelles ont souligné les difficultés liées à la peur de voir disparaître l'échelon communal, notamment la représentation de chaque commune déléguée au sein du conseil municipal de la commune nouvelle. Ils ont pourtant souligné que cette solution permettait une mutualisation des moyens et des économies sans commune mesure avec celles liées à la mise en place de structures intercommunales. Dès la première année, dans plusieurs communes nouvelles, les frais de fonctionnement ont diminué de 6 % à 8 %, et l'enveloppe consacrée aux indemnités des élus a été réduite de 20 %.

Enfin, ils ont regretté que le droit existant exclue certains conseillers municipaux, appelés à se prononcer sur la création de la commune nouvelle, de sa mise en place.

C'est pourquoi les propositions de loi, issues de travaux convergents de M. Pélissard et de votre rapporteure, proposent non de modifier les conditions de création d'une commune nouvelle, mais d'en faciliter la constitution.

Elles visent à améliorer les dispositions organisant les premières années de vie de la commune nouvelle et la place des élus municipaux dans ses institutions. Elles garantissent le maintien d'une identité communale, notamment en matière d'urbanisme et d'architecture. Elles assouplissent les modalités de rattachement à un EPCI à fiscalité propre. Enfin, en proposant un pacte financier, elles garantissent pendant trois ans le niveau des dotations budgétaires des communes qui se lanceraient en 2015 ou 2016 dans la création d'une commune nouvelle regroupant moins de 10 000 habitants, ou de toutes les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre.

Les propositions de loi améliorent les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire. Afin que le rôle des maires délégués ne se limite pas au territoire de chaque commune déléguée, elles leur accordent de droit la qualité d'adjoint au maire de la commune nouvelle. Ils pourront ainsi recevoir des délégations couvrant l'ensemble du territoire de la commune nouvelle.

Enfin, pour garantir que l'identité des anciennes communes sera conservée dans le cadre de la commune nouvelle par la création de communes déléguées, échelon de proximité entre les élus et la population, les textes prévoient, en lieu et place de la majorité simple, une majorité qualifiée des deux tiers pour que le conseil municipal renonce à mettre en place des communes déléguées.

Dans un deuxième temps, afin de répondre aux inquiétudes des habitants, les propositions de loi visent à assurer une meilleure prise en compte des spécificités des communes nouvelles dans les documents d'urbanisme.

Dans un troisième temps, ces propositions clarifient l'organisation du rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre.

Le droit en vigueur dispose que, lorsqu'une commune nouvelle est créée, elle peut se retrouver dans trois cas de figure distincts vis-à-vis de l'EPCI à fiscalité propre.

Dans le premier cas, la commune nouvelle est issue de la fusion d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre et de l'ensemble de leurs communes membres, ainsi que, le cas échéant, de communes isolées. En tant que commune isolée, elle peut adhérer à un EPCI à fiscalité propre à compter du 1<sup>er</sup> janvier de la deuxième année suivant celle de sa création. Le conseil municipal a douze à vingt-quatre mois pour se prononcer sur ce rattachement. Les propositions de loi prévoient l'obligation d'adhérer dans un délai maximal de vingt-quatre mois.

Dans le deuxième cas, la commune nouvelle regroupe certaines communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre. Leur succédant dans leurs droits et obligations, la commune nouvelle continuera naturellement à appartenir à cet EPCI.

Dans le troisième cas, la commune nouvelle regroupe des communes membres d'EPCI à fiscalité propre distincts. Le conseil municipal dispose d'un mois pour choisir celui auquel la commune nouvelle souhaite être rattachée. Si certaines communes étaient membres d'une communauté urbaine ou d'une métropole, la commune nouvelle est automatiquement rattachée à cet EPCI.

Enfin, dans un quatrième temps, les dispositions fiscales et budgétaires visent à donner à certaines communes nouvelles une garantie sur le niveau des dotations composant la DGF, voire un complément de ressources, pendant une durée de trois ans.

Elles garantissent le maintien, pendant trois ans, des dotations budgétaires précédemment perçues par les communes nouvelles regroupant moins de 10 000 habitants ou créées à partir d'un EPCI à fiscalité propre. Dans les faits, ces communes nouvelles, comme celles créées précédemment, seront exonérées de toute minoration de leur DGF. L'effort sera réparti sur l'ensemble des autres communes, au sein d'une enveloppe constante.

Au-delà de la stabilité des dotations, deux incitations supplémentaires seraient réservées à des cas particuliers, afin d'éviter tout effet d'aubaine.

Pendant trois ans, les communes nouvelles regroupant entre 1 000 et 10 000 habitants pourraient bénéficier d'un supplément de dotation forfaitaire de 5 %.

Les communes nouvelles fusionnant dans le cadre d'un EPCI à fiscalité propre conserveraient une dotation équivalente à la dotation d'intercommunalité précédemment versée à l'EPCI.

Enfin, le dispositif de lissage des taux d'imposition serait assoupli afin de laisser aux élus la possibilité de décider d'un rythme de convergence plus rapide que les douze ans prévus actuellement.

Ces textes ne prétendent pas revenir sur les dispositions de création des communes nouvelles, notamment sur le volontariat qui fonde ce dispositif. Cependant, en facilitant la transition et en offrant un paquet financier, ils permettront à beaucoup d'entre elles de sauter le pas et d'approfondir des coopérations existantes. C'est à ce prix que la carte communale pourra évoluer et se mettre en accord avec les réalités locales.

**M. Jacques Péliissard.** Le texte conclut un long processus visant à faire reconnaître que la volonté des communes peut faire évoluer les territoires.

En novembre 2013, devant le congrès des maires de France, en présence de M. Ayrault et de 5 000 maires, j'avais annoncé mon intention de déposer une proposition de loi visant à faciliter la création de communes nouvelles, afin que nous disposions de communes fortes, au sein d'intercommunalités de projet.

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2014, j'ai déposé un amendement proposant que les communes nouvelles échappent pendant trois ans à la baisse des dotations annoncée dès 2014.

En janvier 2014, j'ai déposé à l'Assemblée nationale une proposition de loi, dont Mme Pires Beaune s'est inspirée pour déposer un texte très proche. Notre réflexion a cheminé au même rythme. Nous avons auditionné ensemble les pilotes du dispositif, à savoir les cinq maires qui ont créé en 2013 une commune nouvelle. Nous avons cosigné certains amendements visant à faciliter, sur le plan institutionnel, la période transitoire et, sur le plan financier, la situation des trois premières années, ce qui revient à prolonger le dispositif actuel, limité dans le temps, jusqu'en janvier 2016.

Nous avons montré que l'opposition et la majorité pouvaient travailler ensemble. C'est pourquoi j'aurais trouvé intéressant, sur le plan des institutions et de la démocratie, d'être le corapporteur du texte.

**M. Jacques Valax.** Ces propositions de loi sont bonnes, parce qu'elles sont consensuelles, utiles, simples et pragmatiques. Elles renforcent la loi de 2010, en permettant aux communes de 1 000 à 10 000 habitants de bénéficier pendant trois ans d'une garantie de leur dotation et d'un supplément de 5 %.

Elles répondent aux préoccupations des élus sur le terrain. Rappelons que, près de 90 % des 36 767 communes comptent moins de 2 000 habitants. Les plus petites ne disposent pas des moyens humains, techniques ou financiers qui leur permettraient d'investir ou simplement d'assumer leurs compétences, ce qui pose le problème de leur existence.

La décentralisation, introduite en 1982 sur un édifice bâti en 1789, doit être l'expression de notre vivre ensemble. Autrefois, on naissait dans une commune, on y était scolarisé, on s'y mariait, on y mourait. Aujourd'hui, on naît quelque part, on va à l'école, puis au lycée ailleurs, et l'on travaille rarement dans la commune où l'on réside. Il existe une certaine contradiction entre la mobilité de la population et l'organisation d'un système politique qui remonte à plus de deux siècles. Dès lors que la frontière des communes ne correspond plus aux bassins de vie des populations, il faut repenser l'articulation entre le bloc communal et le bloc intercommunal.

Ces propositions de loi réaffirment un principe d'architecture élémentaire : toute construction nécessite des fondations solides. Commencer par réformer la métropole et la région, puis dévitaliser le département ne relève d'aucune logique. C'est du bloc communal qu'il faut partir, si l'on veut constituer un édifice stable.

L'histoire des communes n'est pas linéaire. Si certaines d'entre elles n'ont pas les moyens humains, techniques et financiers d'exercer l'intégralité de leurs compétences, il faut, si l'on veut mener à bien l'acte III de la décentralisation, en faire les partenaires des intercommunalités, et rendre ces dernières plus fortes.

Les propositions de loi dont nous sommes saisis permettent aux communes historiques de conserver une représentation politique, donc sociale. Le maire délégué gardera certains pouvoirs dans son territoire d'influence. Faute de véritables incitations financières, la loi du 16 décembre 2010 ne s'est pas traduite de manière concrète. Les textes en discussion prévoient, pour les communes nouvelles regroupant de 1 000 à 10 000 habitants, une augmentation de la DGF. Cette mesure, jointe au soutien de l'Association des maires de France (AMF), relancera le dispositif.

Le groupe socialiste votera donc les propositions de loi.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Je me félicite que les membres de la commission des Lois inspirent parfois celle des Finances. Puisse l'influence de M. Pélissard continuer de s'étendre au-delà de nos murs ! Peut-être même l'opposition pourrait-elle inspirer davantage la majorité... Le cas d'espèce est en tout cas un précédent intéressant, à ceci près qu'il aurait été plus élégant et plus équitable de faire de M. Pélissard le corapporteur des textes, afin de rendre hommage à son travail.

Contrairement à M. Valax, je ne pense pas que l'objectif des propositions de loi soit de réduire le nombre de communes, ce qui n'est ni utile, ni nécessaire, ni conforme à la tradition, à l'histoire ou au territoire de notre pays. Je conviens cependant que les communes peu peuplées ont du mal à maintenir leur capacité d'intervention et que, faute de visibilité sur leurs ressources, elles ont du mal à agir dans le temps et à traduire concrètement leur compétence générale.

La loi de 2010 a posé le principe que les propositions de loi renforcent en créant des mécanismes incitatifs. On peut donc penser que les membres de notre groupe les voteront. M. Pélissard achèvera de convaincre les récalcitrants. À partir du moment où les textes respectent la liberté fondatrice des élus municipaux, et que ceux-ci forment le projet de partager le territoire selon des modalités précises, je ne vois aucune raison de m'y opposer.

**M. François Vannson.** J'aurais souhaité, moi aussi, que M. Pélissard soit corapporteur du texte. Je ne formulerai pas d'objection à l'égard des propositions de loi, qui s'inscrivent dans le droit-fil de la loi de 2010. Je me contenterai d'une question technique : le mécanisme d'incitation financière, qui tend à privilégier certaines communes, ne risque-t-il pas d'être déclaré contraire à la Constitution en raison des différences de traitement qu'il institue ?

**M. Jacques Bompard.** Les propositions de loi tendent à actualiser le maillage communal, qui entraîne actuellement des dépenses inconsidérées. Elles facilitent la formation de nouveaux blocs communaux, plus aptes à accompagner la vie des habitants. Mais, si elles traduisent manifestement de bonnes intentions, nous ignorons quel sera l'effet du nouveau dispositif, issu d'une volonté d'harmonisation européenne, et comment les élus s'y adapteront.

Les textes ignorent en effet les défis auxquels est soumis ce que Christophe Guilluy nomme la « France périphérique ». Dans son ouvrage, ce géographe observe que les espaces de fragilité économique sont devenus les premiers lieux de radicalité, marqués par la souffrance économique, les méfaits de la mondialisation, la confrontation avec les grands remplacements. Cette France craint de subir de plein fouet la désintégration de la nation, dont la commune de moins de 2 000 habitants est l'un des derniers représentants.

Les textes font le pari que nos concitoyens utiliseront la démocratie locale pour porter leurs inquiétudes et leurs solutions dans la nouvelle structure. Encore faut-il que les élus s'adaptent à la nouvelle donne. Or le passage de l' élu communal à l' élu intercommunal freine l' expression des élus.

Soucieux d' éviter que l' adhésion à une commune nouvelle ne se traduise *de facto* par la défense des citoyens des anciennes communes, ce qui est fréquent dans les intercommunalités, j' ai déposé trois amendements portant respectivement sur le nouveau régime de fiscalité, les documents d' urbanisme et l' adhésion à des entités à fiscalité propre, enjeux cruciaux de la politique locale.

**Mme Colette Capdevielle.** Le vaste chantier de la réforme territoriale, fondé sur l' affirmation des métropoles et la refonte de la carte régionale, a jusqu' à présent occulté un élément essentiel : la fondation que constitue le bloc communal. Nous devons donc nous féliciter de l' initiative de la rapporteure et du travail qu' elle a engagé avec M. Pélissard.

Ces dernières décennies, n' ayant pu rationaliser la carte des communes, nous avons vu la coopération intercommunale s' imposer comme substitut à une politique de fusion de communes. Notre maille intercommunale repose par construction historique sur des communes trop petites et trop faibles. C' est ce qui explique l' incohérence du périmètre des EPCI au regard de nos bassins de vie, tels que les définit l' INSEE, et l' augmentation de 20 %, entre 2004 et 2011, des effectifs de la fonction publique territoriale pour le seul bloc communal, contraint d' assumer les transferts de compétence induits par la décentralisation.

Nous devons lier les propositions de loi à toutes les dispositions concernant les EPCI, si nous voulons être les architectes d' un bloc communal audacieux. Je me réjouis des dispositions visant à faciliter la création de communes nouvelles et la transformation des communes en communes déléguées possédant un nom propre, un conseil municipal, un budget et la capacité d' intervenir sur les sujets de proximité. Il faut maintenir le mode d' élection au niveau de la commune, sur le modèle des conseils d' administration créés par la loi relative à l' organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale du 31 décembre 1982.

Peut-être faut-il déposer, avant que les textes n' arrivent en séance publique, un amendement fixant un seuil minimal de population à 3 500 ou 5 000 habitants par commune, pour mettre un terme au nanisme communal et permettre aux municipalités d' exercer pleinement leur compétence générale.

Enfin, dans un souci de cohérence et d' efficacité, il est indispensable d' intégrer ces textes au projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République, puisque les communes nouvelles vont se généraliser. Il faut aussi repenser le renforcement des intercommunalités, en s' attachant moins aux coups de pouce financiers qu' aux questions de gouvernance. Les conseils communautaires doivent-ils être élus au suffrage universel direct ? Faut-il instaurer des critères démographiques pour faire écho à la décision rendue le 20 juin 2014 par le Conseil constitutionnel, en réponse à une question prioritaire de constitutionnalité ? Je cherche des solutions allant dans ce sens pour le territoire du Pays basque, désireux d' augmenter la taille de ses communes et de ses intercommunalités.

**M. Dominique Bussereau.** Je ne voterai pas les textes, pour trois raisons.



En 1972, dans un séminaire qui se tenait rue Saint-Guillaume, un jeune sous-préfet – que le Gouvernement a depuis nommé préfet de région – enseignait que, grâce à la loi Marcellin de 1971, la France n’aurait plus que 3 000 à 4 000 communes dans les années quatre-vingt. Ce texte n’a pas eu plus de succès que ceux qui l’ont précédé.

Tous ceux qui connaissent l’Allemagne – par exemple à travers un jumelage – savent que, contrairement à ce que prétendent les technocrates parisiens, nos voisins n’apprécient pas le rassemblement de communes qui leur a été proposé. Les particularismes restent très forts à l’intérieur des nouvelles communes, et des propositions arrivent périodiquement au *Bundestag* pour revenir sur le rassemblement tant vanté chez nous.

La diversité de nos 36 000 communes est une force extraordinaire pour notre démocratie, si malmenée. Il existe dans les communes de cinquante habitants, dont sourient les technocrates parisiens, une forme de bénévolat. Un maire areligieux est capable de réparer, le week-end, une église romane, tandis que l’équipe municipale va réparer les routes avec un camion de gravier. Dans une commune nouvelle, ces tâches seront effectuées par des fonctionnaires, bénéficiant du glissement vieillissement technicité (GVT), ce qui induira une augmentation des coûts, à moins qu’on ne renonce à entretenir certains édifices religieux, républicains, scolaires, ainsi que les routes et les chemins.

J’ajoute que le regroupement des communes ne fait pas l’objet d’une demande des élus locaux : les candidats aux dernières élections sénatoriales n’ont entendu aucune revendication de ce type. Voilà qui ne m’incite pas à voter les propositions de loi, qui connaîtront probablement le même sort que la loi Marcellin de 1971.

**Mme Cécile Untermaier.** Je remercie la rapporteure, ainsi que M. Pélassard, pour leur excellent travail. Toutefois, je considère, comme M. Poisson, que l’objectif des textes n’est pas de réduire le nombre des communes – ce serait peu respectueux des maires et de leurs équipes, qui déploient beaucoup d’énergie à titre bénévole –, mais de faciliter l’action de certains élus qui le souhaitent.

Je comprends les contraintes budgétaires, qui nous commandent d’examiner les textes, mais, comme Mme Capdevielle, j’aurais préféré que ces mesures s’inscrivent dans le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République. J’espère qu’un amendement permettra de les y intégrer, ce qui faciliterait la lisibilité, l’efficacité, la cohérence et la clarté de la loi, chères à notre Commission.

Alors que les élus locaux terminent à peine l’élargissement de leur intercommunalité et élaborent des schémas de mutualisation complexes, ne risque-t-on pas de les décourager en ajoutant au texte majeur que constitue la réforme territoriale, des dispositifs de long terme qui exigent rationalité, cohérence et pédagogie ?

Enfin, j’aurais trouvé intéressant, pour que nous portions ensemble ces propositions de loi, que M. Pélassard en soit corapporteur ou qu’il cosigne avec la rapporteure un amendement visant à les incorporer dans le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

**M. Olivier Dusopt.** Les législateurs ont suivi deux pistes parallèles pour tenter de résoudre le problème de l’émiettement communal.

La première favorise l'intercommunalité, fondée sur la coopération entre les communes. La loi « Chevènement » de 1999 envisage une coopération volontaire. Celle de 2010 rend obligatoire l'adhésion de toutes les communes, sauf celles de la petite couronne, à un EPCI à fiscalité propre. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) de 2014 supprime cette exception. Il reste toutefois du chemin à parcourir, en termes d'intégration, de mutualisation et de modification de la gouvernance ou des périmètres. C'est ce à quoi s'attachera le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

La deuxième piste tend à favoriser la fusion de communes. C'est ce à quoi tend la loi Marcellin de 1971, dont on a rappelé la faible efficacité. Si 950 communes ont fusionné, 180 sont revenues sur leur décision. La loi de 2010, qui renforce la possibilité de fusion, n'a permis de créer qu'une douzaine de communes nouvelles, la plus importante étant Thizy-les-Bourgs, dans le Rhône, créée à l'initiative du ministre qui avait porté le texte. Le nombre réduit de communes nouvelles s'explique en partie par le caractère récent du dispositif et l'interdiction, créée par la loi de 2010, de mettre en place une commune nouvelle dans l'année précédant les élections municipales, ce qui a réduit sinon la portée du texte, du moins le temps pendant lequel il s'applique.

Aujourd'hui, l'État demande aux collectivités de participer de manière inédite et exceptionnelle au redressement des comptes publics. Elles doivent contribuer aux économies à hauteur de 20 % – ce qui représente 11 milliards sur cinq ans –, alors que la dette des collectivités ou des administrations locales n'atteint pas 10 % de la dette publique totale.

Dans cette situation, alors les communes reçoivent de moins en moins de concours financiers, il faut poser une nouvelle fois la question de l'émiettement communal, et plus largement celui de la capacité des maires à exercer leurs compétences, sachant que seuls le niveau communal et, par délégation, les établissements de coopération intercommunale, conserveront le bénéfice de la clause de compétence générale.

Les maires doivent ouvrir le débat. Vaut-il mieux disposer d'une clause de compétence générale – et donc d'une souveraineté totale – amputée par le manque de moyens, ou céder une part de souveraineté, ce qui suppose de créer des communes nouvelles, en contrepartie de moyens relativement plus élevés ?

Depuis 2012, le Gouvernement a entrepris de moderniser l'action publique grâce à l'affirmation des métropoles, la mise en place des conférences territoriales de l'action publique, prévue par la loi MAPTAM et confirmée par un décret d'application, la révision des compétences des régions et de leur périmètre, le recentrage des compétences des conseils départementaux sur leur cœur de métier, notamment sur les solidarités entre individus et entre territoires, et la rationalisation de la carte intercommunale.

Les différents textes n'abordaient pas la question de l'émiettement communal, auquel ces propositions de loi répondent de manière utile, en prévoyant de fortes incitations : assouplissement de la composition du conseil municipal pendant la période transitoire, octroi à chaque maire délégué de la qualité d'adjoint au maire de la commune nouvelle, création facultative d'une conférence municipale réunissant le maire de la commune nouvelle et les maires des communes déléguées, maintien pendant trois ans du niveau des dotations forfaitaires, pour les communes nouvelles de moins de 10 000 habitants.

L'Association des petites villes de France, que je connais bien, défend la mise en place d'une conférence des maires. Dans le cadre des EPCI de droit commun, la réduction du nombre de vice-présidents par la loi de 2010 de réforme des collectivités territoriales, puis le plafonnement de ce nombre à quinze par la loi relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération défendue par M. Alain Richard en 2012, interdit à de nombreuses communes de siéger d'être représentées au sein de l'exécutif. La création d'une conférence des maires pouvant être saisie des décisions stratégiques et des orientations financières permettrait de garantir la participation de toutes les communes aux décisions de l'intercommunalité.

Comme tous les membres du groupe socialiste, je voterai les propositions de loi, et je me réjouis qu'elles aient convergé, notamment en ce qui concerne le niveau des dotations et les conditions de leur maintien, ou le délai laissé pour l'adhésion des communes nouvelles à un EPCI, ce qui évitera que le maillage complet du territoire par les EPCI ne soit contrarié, même ponctuellement, par la création de communes nouvelles.

**M. Philippe Gosselin.** Je salue ce travail à deux mains, en regrettant qu'il ne soit pas aussi un travail à deux voix : il aurait été plus élégant d'associer M. Pélissard à l'examen du texte.

Le sujet qui nous réunit est un serpent de mer. Les communes de la Révolution étaient les héritières des paroisses créées au Moyen-Âge, ce qui explique une affection pour elles. La France peine à transposer le modèle allemand, belge ou anglais. Peu importe : la rationalisation n'est pas si nécessaire, qu'il faille réduire le nombre de communes à 3 000 ou 4 000 du jour au lendemain.

En revanche, nous avons intérêt à nous rassembler autour des bassins ou microbassins de vie – par exemple, l'école – ou à regrouper trois, quatre ou cinq communes, sur la base du volontariat. Contrairement à certains collègues, j'écarte toute idée de seuil : c'est la solidarité inhérente au bassin de vie qui doit primer.

Si l'articulation entre département et région fait débat, la commune et l'intercommunalité forment un nouveau couple. Plus les intercommunalités grossissent, ce qui éloigne les centres de décision, plus les titulaires des mandats exécutifs – les présidents ou les vice-présidents des intercommunalités dans les communautés de communes, les communautés d'agglomération ou les métropoles – doivent être proches. C'est par eux qu'on donnera un nouveau souffle aux communes, portes d'entrée naturelles vers l'intercommunalité, qu'elles incarnent de manière charnelle. Il faut un maire, ceint d'une écharpe, facile à identifier. En ce sens, la réforme peut revivifier le mouvement municipal.

Je m'interroge sur la section 2 des propositions de loi, intitulée « Mieux prendre en compte les spécificités de la commune nouvelle dans les documents d'urbanisme », et plus particulièrement sur l'article 5 qui entend « prendre en compte les spécificités des anciennes communes » dans le plan local d'urbanisme. Pouvez-vous confirmer que, pour l'heure, le code de l'urbanisme n'a pas été modifié ? Sur les côtes, si tout le territoire d'une commune nouvelle – même les terres qui appartiennent à l'arrière-pays – se voyait appliquer la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, ce serait un frein à la création de nouvelles communes. Peut-être déposerons-nous des amendements sur le sujet, avant la réunion de la Commission qui se tiendra au titre de l'article 88 du Règlement.

Je conviens que les très petites communes manquent parfois de moyens pour agir, mais trois ou quatre communes pauvres ne font pas une commune riche.

Pour finir, je livre à votre méditation ce mot de Tocqueville : « C'est [...] dans la commune que réside la force des peuples libres ».

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** À mon tour, je regrette que M. Péliissard ne soit pas le corapporteur de ces textes. Notre débat aurait bénéficié des lumières d'un membre de l'opposition et d'un membre de la majorité. Sur un sujet tel que la gestion des collectivités territoriales, il n'est pas inutile d'être intelligent.

Je m'étonne de la frénésie de réforme qui atteint le Gouvernement. Pourquoi veut-il tout changer sans jamais rappeler que l'élu est en lien direct avec la population ? Si certaines communes qui avaient fusionné se sont séparées par la suite, ce n'est pas sans raison. Tirons les leçons de l'histoire, qui nous enseigne que l'instauration de grandes communes n'est pas une nécessité.

On ne peut éloigner l'élu de sa commune qu'en supprimant la proximité que réclament nos concitoyens. L'amendement CL10 de M. Molac et de M. Coronado proposant que le conseil municipal se réunisse alternativement dans les mairies des anciennes communes prouve à l'évidence que la commune est le lien entre le citoyen et l'élu. Arrêtons de tout chambouler. On ne peut pas en même temps créer de grandes régions et couper le lien de proximité entre l'élu communal et les citoyens.

**M. Paul Molac.** Les Français sont très attachés à la commune, qui est le lieu de la démocratie locale. Certains ont une perception si aigüe du territoire, qu'ils connaissent exactement les limites de leur commune, ce qui me remplit d'admiration.

Dans le même temps, les maires se plaignent de ne pas avoir les moyens de leur politique et de ne pouvoir agir que par le biais d'un EPCI. Dans une commune de vingt à trente habitants, le maire est un bénévole, qui s'investit beaucoup dans ses fonctions. C'est évidemment louable, mais je préférerais qu'il ait les moyens de mener des projets.

À mon sens, ces propositions de loi, sans être négatives, n'auront pas d'effet significatif. Je m'étonne qu'on refuse de prévoir un seuil – par exemple de 20 000 habitants –, et qu'on laisse perdurer des communes de vingt ou trente habitants, alors même qu'on n'hésite pas à dessiner des régions sans tenir compte de leur histoire et à découper des régions qui, elles, sont historiques. Il faut croire que toutes les collectivités ne bénéficient pas du même respect.

L'Allemagne n'est pas le seul pays à avoir voté des mesures visant à constituer des unités administratives plus importantes. Si, n'étant pas d'un caractère autoritaire, je ne suis pas favorable à de telles mesures, mais je regrette que ces textes, que nous voterons, ne s'attaquent pas réellement au problème de l'émiettement communal.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Je souscris au désir de M. Péliissard de rationaliser l'organisation territoriale et d'offrir une meilleure lisibilité aux citoyens. La réforme de 2010, dont il était le promoteur, n'a permis de créer que treize communes. Peut-être était-elle trop rigide, comme la loi Marcellin de 1971, laquelle n'a abouti qu'à un millier de fusions. Devant ce peu de succès, la loi défendue par M. Chevènement a proposé en 1999 de développer un

autre dispositif, l'intercommunalité, qui n'aurait pas prospéré si l'on s'était réellement interrogé sur la place de la commune.

Les textes en discussion assouplissent ce dispositif. Ils ménagent une période transitoire, qui laisse aux conseils municipaux élus en 2014 la possibilité d'agir. Ils renforcent la place des maires délégués, et prévoient diverses mesures annexes. Ils tendent ainsi, de manière cohérente, à rationaliser notre mille-feuille institutionnel.

**M. Yves Goasdoué.** Je suis assez étonné par les propos de nos collègues Dominique Bussereau et Marie-Jo Zimmermann, constatant pour ma part, dans mon département et ceux qui l'entourent, que les élus municipaux font de leur mieux pour servir les communes qu'ils représentent et sont toujours disposés à se réunir pour faire avancer les dossiers. Les textes qui nous sont aujourd'hui présentés me paraissent de nature à permettre que les choses continuent à se faire dans cet esprit, et je ne crois pas que l'on puisse dire de Jacques Pélissard qu'il ne connaît rien à la commune.

**M. Dominique Bussereau.** Je n'ai pas dit cela !

**M. Yves Goasdoué.** Si les élus agissent ainsi, c'est parce qu'ils savent que, en deçà d'un certain seuil, une commune ne rend pas tous les services que l'on est en droit d'en attendre ; que l'avantage financier consenti, le maintien du niveau de la DGF et sa bonification de 5 % vont leur permettre de faire des choses qu'ils ne pourraient pas faire autrement ; que les communes déléguées vont leur permettre de continuer à rendre gratuitement le service de proximité qu'ils rendaient jusqu'à présent – et qu'ils n'entendent pas remettre en cause ; enfin, parce qu'ils savent qu'une intercommunalité plus forte ne peut pas être gouvernée si elle comprend cinquante, soixante ou soixante-dix communes.

**M. Dominique Bussereau.** Je connais des intercommunalités de 130 communes qui fonctionnent très bien !

**M. Yves Goasdoué.** Une gouvernance pléthorique est possible, mais sera toujours fragile. Les maires ont compris que, s'ils veulent peser dans une intercommunalité, ils doivent commencer par réunir leurs communes, avant de rejoindre l'intercommunalité. Pour ma part, c'est donc bien volontiers que je voterai ces textes.

**M. René Dosière.** L'examen de ces textes me rajeunit d'une quarantaine d'années. En 1972, jeune technocrate et pas encore élu, j'avais beaucoup milité en faveur de la réforme Marcellin : voyant que le nombre de communes de certains départements empêchait ceux-ci de fournir à leurs habitants les services qu'ils en attendaient, en particulier en matière scolaire – on commençait à fermer des écoles –, je pensais qu'il fallait des communes plus grandes. Cependant, les élus auprès desquels je plaçais me répondaient que l'addition de plusieurs communes pauvres ne faisait pas une commune riche, et la réforme s'est finalement soldée par un échec total, les quelques dizaines de mariages de communes qui ont eu lieu en 1971-1972 ayant été suivis, dès 1973, par autant de divorces.

Depuis quarante ans, la France territoriale a beaucoup changé, de même que les élus : de nos jours, toutes les communes françaises font partie d'intercommunalités, ce qui leur permet – à l'exception de quelques rares cas de dérives – d'offrir de nouveaux services à leurs habitants. Évidemment, cette construction ne s'est pas faite à un coût minimal – ce serait même plutôt l'inverse : on ne constate aucune mutualisation. Nous devons tirer les leçons du passé et du présent, et transformer par l'élection au suffrage universel les intercommunalités

en communes du XXI<sup>e</sup> siècle, les communes faisant déjà partie d'une intercommunalité ayant, elles, vocation à devenir – à l'instar des arrondissements parisiens – des communes déléguées disposant d'un avis consultatif sur le budget et la fiscalité uniques de l'intercommunalité élue au suffrage universel.

La rationalisation du bloc communal pourrait aboutir à une réduction de la dépense publique d'une quinzaine de milliards d'euros, non pas en diminuant les services rendus, mais en évitant les doublons et en faisant en sorte que les investissements soient les plus pertinents possible – ce qui n'est pas le cas actuellement, puisque le bloc communal connaît depuis dix ans une augmentation des dépenses supérieure en pourcentage à l'augmentation du produit intérieur brut. Plutôt que de nous disperser en mettant en œuvre des réformes dont l'utilité est discutable, consacrons nos forces à cette véritable réforme qu'est celle du bloc communal.

**M. Bernard Gérard.** Les dispositions de l'article 10 prévoient un pacte de stabilité de la DGF constituant une garantie donnée aux communes, ainsi qu'une bonification de 5 % pendant trois ans à compter de leur création. J'aimerais savoir comment cette mesure va être financée : va-t-elle représenter une ligne de dépense supplémentaire dans le budget national, ou sera-t-elle prélevée sur le budget existant de la DGF ? Je crois connaître la réponse, mais j'aimerais que chacun soit conscient des conséquences d'une diminution de la DGF, qui aura inévitablement des conséquences sur le niveau d'investissement de nos communes. Mme la rapporteure peut-elle nous donner une idée du coût de cette mesure et de son financement : donnera-t-il lieu à un prélèvement au niveau départemental, ou sera-t-il mutualisé au niveau national ?

**Mme la rapporteure.** Je ne répondrai que sur les questions portant sur le fond.

J'aurais préféré que les dispositions de ces deux propositions puissent être intégrées au sein de la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République, qui doit être soumis à notre assemblée d'ici au début de l'année prochaine. Consulté à ce sujet, M. Pélissard m'a indiqué préférer disposer le plus rapidement possible d'un texte indépendant ; nous avons donc agi de concert auprès du Gouvernement afin que le texte soit inscrit à l'ordre du jour. Les interventions que nous venons d'entendre me laissent penser que ces propositions de loi seront largement adoptées, et je m'étonne que M. Bussereau justifie son refus de les voter par le fait que leur mise en œuvre serait, selon lui, vouée à l'échec. L'objectif premier de ces textes est la survie des communes, échelon de base de notre démocratie, auxquelles il s'agit de redonner du souffle. Plus les intercommunalités grossissent, plus s'éloigne le centre de décision, alors que les compétences de proximité doivent être exercées à l'échelle de la commune.

M. Poisson considère que ces textes ne s'adressent qu'aux communes rurales.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Je n'ai jamais dit cela !

**Mme la rapporteure.** En tout état de cause, ils s'adressent bien à tout le monde, même s'ils prévoient une incitation financière pour les petites communes nouvelles. Je précise d'ailleurs qu'une commune nouvelle, Bleury-Saint-Symphorien, a récemment été créée en Eure-et-Loir et est limitrophe des Yvelines.

Contrairement à M. Vannson, je ne pense pas que la bonification de dotation puisse poser un problème de constitutionnalité, le mécanisme de répartition de la DGF comprenant

déjà certaines différences de traitement liées à des différences de situation entre les collectivités territoriales.

Pour répondre à M. Bompard, je dirai qu'il n'y a pas de volonté de la part des auteurs de ces textes d'aller dans le sens d'une harmonisation européenne : je répète que notre objectif est de donner les moyens aux communes d'exercer leurs compétences au sein d'une architecture mouvante et dans le cadre de l'élargissement des EPCI.

En ce qui concerne les dispositions relatives à l'urbanisme, il a effectivement été identifié des difficultés pour les communes classées littorales, mais aussi pour les zones vulnérables à la pollution aux nitrates, qui posent la même question. Un amendement sera donc présenté tout à l'heure qui, je l'espère, répondra à vos interrogations – et nous pouvons encore mettre à profit la période précédant la séance publique pour discuter de cette question de manière plus approfondie.

**M. Philippe Gosselin.** Y aura-t-il un amendement sur les zones vulnérables ?

**Mme la rapporteure.** Il s'agit en fait d'un amendement se rapportant de manière générale à la prise en compte des spécificités locales au sein des plans d'urbanisme.

Enfin, comme je l'ai dit dans mon propos liminaire, la bonification de la dotation forfaitaire se fera exclusivement dans le cadre de l'enveloppe normée existante.

*La Commission en vient à l'examen des articles des propositions de loi.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Conformément à la pratique constante de notre Commission, les deux propositions de loi ont été examinées au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution. Leurs deux premiers articles ont été déclarés irrecevables, et font l'objet d'amendements visant à les rétablir dans une version qui n'affecte pas les finances publiques.

### *Section I : Le conseil municipal de la commune nouvelle*

**Article 1<sup>er</sup> (art. L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales) :**  
*Composition transitoire du conseil municipal de la commune nouvelle*

*La Commission est saisie de l'amendement CL17 de la rapporteure et de M. Jacques Pélissard.*

**Mme la rapporteure.** L'amendement CL17 est présenté par Jacques Pélissard et moi-même. Aujourd'hui, lorsqu'une commune nouvelle est créée, son conseil municipal est composé *a minima* des maires et des adjoints des anciennes communes, ainsi, éventuellement, que des conseillers municipaux, dans la limite de soixante-neuf membres – ce nombre pouvant être dépassé afin de permettre à tous les maires et adjoints de siéger. Cet amendement visant à rétablir l'article 1<sup>er</sup> a pour objet de permettre à l'ensemble des membres des conseils municipaux formant la commune nouvelle de terminer leur mandat, donc de s'affranchir de la limite actuelle de soixante-neuf membres. Trois motifs d'intérêt général le justifient : permettre le maintien jusqu'à leur terme normal des mandats municipaux acquis démocratiquement ; assurer à l'ensemble des anciennes communes d'être toujours représentées dans la commune nouvelle ; favoriser une réforme volontaire de la carte territoriale sans devoir demander aux élus chargés de la décider de renoncer à leur mandat en convoquant des élections partielles ou en composant un conseil municipal restreint.

Par ailleurs, afin de ne pas créer de charges nouvelles, il est prévu que le montant des indemnités pouvant être accordées aux membres du conseil municipal transitoire ne pourra être supérieur à celui dont ces élus auraient pu bénéficier en application du droit existant.

**M. Jacques Péliissard.** Cet amendement prévoit également que le premier mandat qui suivra l'actuel mandat permettra aux communes nouvelles de disposer du même nombre d'élus que la strate de population immédiatement supérieure. Nous pourrions ainsi procéder à un lissage de la diminution du nombre d'élus sur une durée plus longue.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** La réforme envisagée peut aboutir à ce qu'un grand nombre d'élus soient amenés à siéger au sein de conseils municipaux composés habituellement de onze à dix-neuf membres. Je m'interroge sur l'opportunité de voir un territoire comptant relativement peu d'habitants se trouver piloté par une assemblée de soixante-neuf personnes : cela me paraît *a priori* disproportionné, mais j'y reviendrai dans le cadre de l'examen au titre de l'article 88 du Règlement.

Par ailleurs, je tiens à signaler un problème de rédaction de l'amendement. Pour la clarté, les mots « à celui » devraient à deux reprises – aux alinéas 9 et 12 – être remplacés par les mots « au nombre ».

**Mme la rapporteure.** Un amendement à l'article 4 viendra répondre à la préoccupation exprimée par M. Péliissard au sujet du mandat suivant la période transitoire. Pour ce qui est de la remarque faite par M. Poisson, nous reverrons la rédaction de cet article avant la séance publique.

*La Commission adopte l'amendement.*

*L'article 1<sup>er</sup> est ainsi rétabli.*

**Après l'article 1<sup>er</sup>**

*La Commission est saisie de l'amendement CL10 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** L'amendement CL10 vise à permettre au conseil municipal de se réunir dans les mairies des anciennes communes, afin que certains anciens chefs-lieux de communes ne se trouvent pas désertés.

**M. Patrick Mennucci.** Cet amendement me semble aller à l'encontre du mouvement de regroupement des communes que nous souhaitons.

**M. Jacques Bompard.** La mesure proposée est d'ailleurs superfétatoire, rien n'interdisant actuellement à un conseil municipal de se réunir où il le souhaite.

**Mme la rapporteure.** L'article 2121-7 du code général des collectivités territoriales permet déjà d'organiser des réunions du conseil municipal ailleurs qu'à la mairie. Par ailleurs, comme le disait M. Poisson, le conseil municipal transitoire peut comporter un nombre important de conseillers, et toutes les anciennes communes ne sont pas forcément dotées des structures permettant de les réunir. Je demande donc le retrait de cet amendement.

*L'amendement CL10 est retiré.*



**Article 2 (art. L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales) : Qualité d'adjoint au maire reconnue au maire délégué**

*La Commission examine l'amendement CL19 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Le présent amendement apporte diverses améliorations rédactionnelles, tout en conservant le principe de l'exercice de droit par les maires délégués des fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle pendant la période transitoire – à l'issue de laquelle les maires délégués sont élus par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres, les fonctions de maire délégué et maire de la commune nouvelle étant incompatibles.

Par ailleurs, il rectifie le dispositif d'encadrement des indemnités de fonctions des élus de la commune nouvelle et des communes déléguées, afin que la réforme se fasse dans le cadre d'une enveloppe indemnitaire constante.

*La Commission adopte l'amendement.*

*L'article 2 est ainsi rétabli.*

**Article 3 (art. L. 2113-12-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Institution de la conférence municipale**

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL20 de la rapporteure.*

*Puis elle adopte l'article 3 modifié.*

**Article 4 (art. L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales) : Majorité qualifiée pour renoncer à la mise en place de communes déléguées**

*La Commission examine, en discussion commune, l'amendement CL18 de la rapporteure et de M. Jacques Péliissard et l'amendement CL2 de M. Jacques Péliissard.*

**Mme la rapporteure.** L'amendement CL18, coprésenté par M. Péliissard et moi-même, est issu des auditions que nous avons menées la semaine dernière, au cours desquelles les maires des communes créées nous ont fait part du problème posé par la nouvelle délibération pour mettre en place des communes déléguées à prendre dans les six mois à compter de la création de la commune nouvelle. Cette période, source de doute et de confusion, se révèle finalement contre-productive : selon les maires que nous avons entendus, la période de discussion et de concertation précédant la création est mise à profit pour discuter de tout ce qui se passera après – ainsi la décision de créer ou non des communes déléguées est-elle souvent prise avant la constitution de la commune nouvelle, la délibération ne servant qu'à prendre acte de ce choix.

**M. Jacques Péliissard.** Mme la rapporteure ayant parfaitement exprimé le sens de ma préoccupation, je retire mon amendement CL2.

*L'amendement CL2 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CL18.*

*L'article 4 est ainsi rédigé.*

#### **Après l'article 4**

*La Commission est saisie de l'amendement CL11 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** L'amendement CL11 vise à permettre la célébration des mariages dans les anciennes mairies.

**Mme la rapporteure.** Cet amendement est d'ores et déjà satisfait : puisque la mission d'état civil sera exercée au sien des communes déléguées, les mariages pourront avoir lieu dans n'importe quelle mairie annexe concernée.

*L'amendement CL11 est retiré.*

*La Commission est saisie des amendements identiques CL12 de M. Paul Molac et CL13 de M. Jean-René Marsac.*

**M. Paul Molac.** L'amendement CL12 vise à assouplir les modifications départementales et régionales dans le cadre de la création d'une commune nouvelle située à cheval sur plusieurs départements. M. Marsac et moi-même sommes concernés par le cas particulier de la commune de Redon, située aux confins des trois départements que sont la Loire-Atlantique, l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan. Actuellement, l'article 2113-4 du code général des collectivités territoriales pose pour principe que la fusion ne peut se faire sans l'accord des conseils généraux et régionaux, ce qui nous paraît beaucoup trop contraignant : c'est pourquoi nous proposons d'abroger cette disposition – ou à défaut de l'assouplir, ce qui est l'objet de l'amendement CL1 de notre collègue Jacques Pélissard.

**M. Jean-René Marsac.** La question des villes situées aux limites des départements est une problématique que nous avons déjà abordée. Nombre d'agglomérations ont été divisées de manière arbitraire, notamment lors de la création des départements, et se sont souvent développées depuis. Il nous a été dit en 2010 qu'il pouvait être envisagé de modifier les limites départementales afin de tenir compte de ces cas particuliers, mais cette solution me paraît compliquée dans la mesure où elle implique de modifier les limites de responsabilité des services de l'État, mais aussi d'intervention des conseils généraux – avec tout ce que cela implique en matière contractuelle. Il est beaucoup plus simple d'admettre qu'une commune nouvelle puisse être à cheval sur plusieurs départements, comme c'est déjà le cas pour certaines intercommunalités : le préfet assure alors le contrôle de légalité dans le département du siège de l'intercommunalité, et cela ne pose pas de problème particulier. Ainsi, à Redon, un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) existe depuis 1977.

Certaines questions ont cependant été soulevées en 2010, que j'évoque à nouveau dans mon amendement. La délégation accordée au maire délégué lui permet parfaitement d'exercer les fonctions républicaines auxquelles il est appelé par la loi, notamment celles qui se rapportent à l'état civil. Quant à la suppression des sections électorales dans les communes de moins de 20 000 habitants résultant de la loi de 2013, elle doit être modifiée en permettant aux communes nouvelles qui couvrent un territoire franchissant les limites départementales de recourir au sectionnement électoral même si elles n'atteignent pas ce seuil. En résumé, il me semble que rien ne s'oppose sur le plan juridique à ce qu'une commune puisse fonctionner dans un cadre interdépartemental, et que seules certaines habitudes semblent constituer un obstacle à la reconnaissance des communes nouvelles dans un cadre interdépartemental et interrégional, qui constitue pourtant déjà une réalité.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Concernant-la région qui est la vôtre, je vous suggère de créer une collectivité unique englobant la région et les départements la composant, ce qui mettrait fin à tous les problèmes relatifs aux communes interdépartementales. (*Sourires.*)

**Mme la rapporteure.** Les départements sont définis comme regroupant un certain nombre de communes, et les régions comme regroupant un certain nombre de départements. Le droit actuel s'oppose à ce qu'une commune nouvelle fasse partie de plusieurs départements, car cela poserait plusieurs problèmes. D'un point de vue pratique, je ne suis pas sûre que cela simplifie la vie des citoyens, qui relèveraient par exemple de deux académies et de deux caisses d'allocations familiales – ainsi l'organisation des activités périscolaires se ferait-elle en fonction de calendriers scolaires différents. Ce serait également un cauchemar statistique : si l'INSEE doit répartir la population d'une commune entre deux départements, certains services pourront se contenter de la rattacher au département où est situé le chef-lieu de la commune nouvelle.

Une telle disposition nécessiterait de remettre en place des sections électorales ou un système similaire, alors qu'elles ont été supprimées en 2013. Elle poserait également des problèmes de répartition des compétences exercées au niveau départemental, et l'on ne cesserait de se demander quel comptable public, quel conseil général est compétent pour tel ou tel dossier. Lorsque le maire d'une commune dont le chef-lieu est situé dans un département s'abstiendrait de prendre des mesures de police pour un événement ayant lieu dans l'autre partie de la commune nouvelle, quel préfet serait compétent ?

Effectivement, certains EPCI sont déjà situés à cheval sur plusieurs départements, mais les EPCI ne sont pas des collectivités : ils ne sont que des groupements de collectivités. On peut imaginer que, lorsque la nouvelle carte intercommunale sera stabilisée, la question de la rectification des limites des départements pourra également se poser.

Pour ce qui est plus spécifiquement de l'agglomération redonnaise, située à cheval sur trois départements et deux régions, il revient aux élus locaux de constater que les limites de 1790 ne sont effectivement pas adaptées à la réalité actuelle, et de proposer une solution de rattachement de toutes les communes de l'agglomération à un seul département. Les recherches auxquelles nous avons procédé ne nous ont d'ailleurs permis de trouver aucune trace de refus d'un conseil général de procéder à une évolution en ce sens. Par exemple, la croissance de l'agglomération lyonnaise a justifié un mouvement d'extension vers l'est du département du Rhône : en 1852, quatre communes de l'Isère – Vénissieux, Bron, Vaulx-en-Velin et Villeurbanne – ont été ainsi rattachées au département du Rhône ; en application de la loi du 29 décembre 1967, six communes de l'Ain et vingt-trois communes de l'Isère ont connu le même sort, ainsi que la commune de Colombier-Saugnieu en 1971.

La recherche d'une administration locale efficace implique que l'on reconnaisse sur le terrain que les limites administratives ne sont pas taboues et qu'elles peuvent effectivement évoluer afin de permettre la mise en place d'une commune nouvelle. Pour l'ensemble de ces raisons, je demanderai à M. Molac et à M. Marsac de retirer leurs amendements et, à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**M. Jean-René Marsac.** Certaines des situations décrites par Mme la rapporteure correspondent déjà à la réalité – je pense notamment à certaines intercommunalités qui relèvent de deux académies différentes. Si des difficultés peuvent exister, elles n'ont rien à voir avec la création de communes nouvelles. Je n'ai rien contre les modifications

départementales et serais même favorable, à titre personnel, à la suppression des départements, ce qui montre bien que je n'ai pas de tabous en la matière. Le plus important à mes yeux est de faire en sorte de ne pas créer d'inutiles obstacles à la création de communes nouvelles regroupant des communes appartenant à plusieurs départements : en particulier, je ne vois pas pourquoi on exigerait que lesdites communes soient rattachées à un département plutôt qu'à un autre, ce qui ferait forcément des mécontents parmi les habitants concernés – ainsi se trouve-t-il sans doute, parmi les habitants de Redon, autant de personnes se sentant attachées à Rennes que d'autres à Nantes ou à Vannes.

**M. Paul Molac.** Les préfets du Morbihan, de la Loire-Atlantique et de l'Ille-et-Vilaine ont confié au sous-préfet de Redon un certain nombre de pouvoirs afin de lui permettre d'améliorer sur la situation de personnes habitant aux confins de ces trois départements. À mon sens, permettre qu'une commune nouvelle soit interdépartementale ne créerait pas de difficultés, mais simplifierait au contraire les choses.

*La Commission rejette les amendements.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL1 de M. Jacques Pélissard.*

**M. Jacques Pélissard.** Actuellement, lorsqu'une commune nouvelle doit s'étendre sur le territoire de plusieurs départements ou régions, sa création nécessite l'accord des conseils généraux ou régionaux. L'amendement CL1 vise à assouplir le système en renversant la charge de la preuve, c'est-à-dire en posant pour principe que lesdits conseils ne puissent s'opposer à la création de communes nouvelles que sur délibérations contraires et motivées.

**Mme la rapporteure.** J'étais *a priori* défavorable à une telle disposition, visant à remettre en cause un principe de consentement en l'absence de délibération qui me paraît de bon sens. Cela dit, je reste ouverte à la discussion et, sur ce point, j'aimerais connaître l'avis du spécialiste qu'est M. Le Bouillonnet.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Un bouleversement est en train de se produire en droit administratif, avec le remplacement du refus écrit par l'accord tacite : il va désormais appartenir à celui qui crée ou modifie une obligation de répondre à la sollicitation de l'administré, son absence de réponse équivalant, à défaut, à une acceptation. La mesure proposée par M. Pélissard, qui s'inscrit dans le même mouvement, me paraît donc très intéressante.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Section II : Mieux prendre en compte les spécificités de la commune nouvelle dans les documents d'urbanisme**

**Article 5 (art. L. 123-1-3 du code de l'urbanisme) : Prise en compte des spécificités des anciennes communes dans le plan local d'urbanisme**

*La Commission est saisie de l'amendement CL21 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** L'amendement CL21 vise à introduire la possibilité de mettre en œuvre des plans de secteur dans les plans locaux d'urbanisme à l'échelle des communes déléguées, afin de tenir compte de leurs spécificités et de leur appliquer des règles particulières – je pense notamment aux zones vulnérables à la pollution par les nitrates et aux

communes classées littorales. Cette possibilité est d'ailleurs calquée sur ce qui existe pour les EPCI compétents en matière d'urbanisme.

**M. Philippe Gosselin.** Je suis tout à fait favorable à l'esprit de cet amendement, mais pouvez-vous me confirmer qu'il couvre de façon certaine à la fois les zones vulnérables et la loi Littoral ? S'il me paraît normal que les communes en contact direct avec la mer soient concernées par la loi Littoral, je ne vois pas pourquoi celles qui sont situées dans l'arrière-pays devraient l'être, du simple fait de leur intégration à une commune nouvelle ayant un point de contact avec le bord de mer – et je fais un raisonnement analogue pour les zones vulnérables. Il est important d'avoir une certitude sur ce point, car l'application de ces deux dispositifs que sont la loi Littoral et celle relative aux zones vulnérables se traduit par de véritables blocages en matière de construction.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Si je suis moins concerné par la loi Littoral que ne l'est Philippe Gosselin, je m'interroge néanmoins sur cet amendement. Mme la rapporteure indique elle-même, dans l'exposé sommaire, que la précision n'apporte pas « d'évolution notable au droit en vigueur », et l'on ne saurait mieux dire : je me demande ce que l'amendement va permettre de faire de plus en droit d'urbanisme. Pour ce qui est des territoires uniques d'une commune nouvellement constituée, on a le droit de réglementer zone par zone – c'est l'objet même du plan local d'urbanisme ; quant aux territoires partagés, il est évident que la sectorisation s'y applique. Il serait plus simple de se contenter de dire que les dispositions des communes nouvelles ressortissent de la réglementation en vigueur en matière de PLU intercommunaux.

**Mme la rapporteure.** Nous allons d'abord vérifier que l'amendement répond aux problématiques des communes littorales et des zones vulnérables. Je précise que c'est l'article, en sa rédaction actuelle, qui n'apporte aucune évolution au droit en vigueur et que, en revanche, l'amendement proposé a pour effet de modifier le droit, la possibilité d'intégrer des plans de secteur au plan local d'urbanisme d'une commune nouvelle n'existant pas dans le texte initial et dans le droit en vigueur.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Ce point délicat devra faire l'objet de discussions en séance.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Pour ma part, je voterai contre tout amendement susceptible de remettre en cause l'application de la loi Littoral. Nos côtes sont parfaitement protégées par le dispositif légal actuel, que nous devons veiller à maintenir.

**M. Philippe Gosselin.** Il n'est pas question d'exclure les communes déjà concernées par la loi Littoral, mais uniquement d'empêcher qu'une commune venant s'agréger à une commune nouvelle soit classée commune littorale et concernée par la loi Littoral de ce simple fait. Actuellement, ce risque constitue un facteur de blocage pour certaines communes, qui renoncent de ce fait à constituer une commune nouvelle. Je sais que le sujet est très sensible – il a encore fait l'objet d'un rapport d'information de nos collègues sénateurs Odette Herviaux et Jean Bizet il y a quelques mois – et je vous assure qu'il ne s'agit en aucun cas d'une tentative de contourner ou de défaire le dispositif de protection de la loi Littoral, mais d'une simple mesure de bon sens.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 5 modifié.*

**Article 6 (art. 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) : Maintien de la validité des documents d'urbanisme élaborés avant la création de la commune nouvelle**

*La Commission est saisie de l'amendement CL22 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement vise à intégrer les dispositions prévues par l'article 6 au sein du code de l'urbanisme.

*La Commission adopte l'amendement.*

*L'article 6 est ainsi rédigé.*

*En conséquence, l'amendement CL15 de M. Jacques Bompard tombe.*

### **Section III : la commune nouvelle et intercommunalité**

**Article 7 (art. L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales) : Délai de rattachement à un EPCI à fiscalité propre d'une commune nouvelle issue du regroupement d'un EPCI et de ses communes membres**

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL23 de la rapporteure, et CL7 et CL8 de M. Jacques Pélissard.*

**Mme la rapporteure.** L'amendement CL23 a pour objet d'intégrer dans le dispositif existant du code général des collectivités territoriales le principe proposé par l'article 7, qui consiste à donner aux communes nouvelles un délai de deux ans à compter de leur date de création pour rejoindre un EPCI à fiscalité propre. Il est précisé que le choix de ce rattachement doit se faire avant le renouvellement suivant des conseils municipaux.

**M. Jacques Pélissard.** La loi du 16 décembre 2010 avait fixé un seuil de 5 000 habitants et plus pour la constitution d'EPCI à fiscalité propre. L'amendement CL7 propose de laisser la possibilité à une commune nouvelle issue du regroupement de l'ensemble des communes d'un ou plusieurs EPCI de ne pas avoir à se rattacher à un EPCI, à condition que cette commune nouvelle satisfasse les seuils démographiques fixés par la loi pour les communautés de communes.

Quant à l'amendement CL8, il vise à allonger le délai de rattachement de la commune nouvelle satisfaisant au critère démographique de 5 000 habitants à un EPCI à fiscalité propre : il est proposé que le rattachement puisse se faire à tout moment à partir de la création de la commune nouvelle, la seule limite étant la date d'application de la prochaine révision du schéma départemental de coopération intercommunale, en 2021.

**Mme la rapporteure.** Le fait de créer une commune nouvelle ne doit pas constituer un moyen de s'exonérer de tout rapprochement intercommunal, étant précisé que les discussions sur ce point ont lieu bien en amont, quand les communes débattent de la création d'une commune nouvelle. Je suis donc défavorable à ces deux amendements.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Je suis également réservé, notamment pour les communautés de communes existantes qui choisissent de se constituer en commune nouvelle dans le périmètre de ladite communauté de communes : il peut alors s'agir d'une manœuvre dilatoire visant à retarder l'intégration à une intercommunalité périphérique, surtout au

moment où les préfets devront rendre applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2016 le nouveau schéma départemental de coopération intercommunale.

*La Commission **adopte** l'amendement CL23.*

*L'article 7 est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, les amendements CL7 et CL8 **tombent**.*

*L'amendement CL16 de M. Jacques Bompard **tombe** également.*

### **Avant l'article 8**

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL24 de la rapporteure.*

### **Section IV : Les dispositions fiscales et incitations financières**

**Article 8 (art. L. 5210-2 du code général des collectivités territoriales) : Maintien transitoire de l'appartenance à plusieurs EPCI à fiscalité propre distincts de communes nouvelles**

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL25 de la rapporteure et CL14 de M. Jacques Bompard.*

**Mme la rapporteure.** L'amendement CL25 vise à supprimer une redondance relative à l'adhésion à un seul EPCI de la commune nouvelle regroupant des communes membres d'EPCI différents, tout en précisant que les conseillers communautaires qui représentaient les anciennes communes et sont en fonction à la date de création de la commune nouvelle, restent provisoirement membres de l'organe délibérant de l'EPCI ; par ailleurs, les taux de fiscalité votés par les EPCI continuent de s'appliquer sur le territoire de celle-ci dans cet intervalle.

**M. Jacques Bompard.** Il me semble que l'adhésion à une commune nouvelle devrait être le signe d'une volonté de rationalisation des dépenses et du budget des anciennes communes. Toutefois, on pourrait voir apparaître des situations inverses, soit que des investissements de première importance entrent en considération, soit que les négociations portant sur le nouveau taux de fiscalité deviennent complexes. Imposer une majorité des deux tiers des maires délégués lors des délibérations sur les nouveaux niveaux de prélèvements obligatoires offre la possibilité de privilégier les solutions de dialogue et de bon sens, ce que ne permet pas la majorité simple, qui revêt souvent un caractère autoritaire. J'ajoute que la réussite en matière fiscale, *a fortiori* dans les conditions actuelles, sera le principal facteur du succès – ou de l'échec – d'une telle amélioration.

**Mme la rapporteure.** L'amendement de M. Bompard est révélateur de la confusion qui peut exister au sujet du rôle des maires délégués. Élus par le conseil municipal pour diriger la commune déléguée, ils ne sont nullement les représentants exclusifs de cette commune déléguée – mais, par ailleurs, le texte en fait des adjoints de droit dans la commune nouvelle. J'ajoute, enfin, que le dispositif de lissage des taux peut être demandé par une seule commune qui pratiquerait des taux inférieurs de 20 % à ceux de la commune la plus imposée. Je suis donc défavorable à l'amendement CL14.

*La Commission **adopte** l'amendement CL25.*

*L'article 8 est ainsi rédigé.*

*En conséquence, l'amendement CL14 tombe.*

**Article 9 (art. 1638 du code général des impôts) : Détermination du rythme de rapprochement progressif des taux d'imposition au sein de la commune nouvelle**

*La Commission est saisie de l'amendement CL26 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** L'amendement CL26 vise à réécrire le dispositif de réduction du délai d'harmonisation des taux aujourd'hui fixé à douze ans – sous réserve de l'accord des membres de la commune nouvelle. La décision de recourir à cette progressivité peut relever soit de l'initiative des conseils municipaux des communes préexistantes, soit de celle du conseil municipal de la commune nouvelle, soit de plein droit à la demande d'une seule commune préexistante dont le taux d'imposition, pour chacune des quatre taxes, est inférieur à 80 % du taux d'imposition correspondant appliqué dans la commune préexistante la plus imposée. L'amendement précise que le dispositif d'accélération de la convergence fiscale est inapplicable dans ce troisième cas.

*La Commission adopte l'amendement.*

*L'article 9 est ainsi rédigé.*

**Article 10 (art. L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales) : Garantie de maintien pendant trois ans du niveau des dotations forfaitaires versées par l'État**

*La Commission adopte l'amendement de simplification CL27 de la rapporteure.*

*L'article 10 est ainsi rédigé.*

**Article 11 (art. L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales) : Garantie de maintien pendant trois ans du niveau des dotations de péréquation verticales versées par l'État**

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL28 de la rapporteure et CL5 de M. Jacques Pélissard.*

**Mme la rapporteure.** L'amendement de simplification CL28 introduit la dotation de solidarité rurale (DSR) dans le champ des dotations dont le niveau est garanti pendant 3 ans.

*La Commission adopte l'amendement CL28.*

*L'article 11 est ainsi rédigé.*

*En conséquence, l'amendement CL5 tombe.*

## **Après l'article 11**

*La Commission est saisie de l'amendement CL6 de M. Jacques Pélissard.*

**M. Jacques Pélissard.** Cet amendement de précision vise à exclure du calcul de potentiel financier agrégé (PFIA) la dotation de consolidation des communes nouvelles lorsqu'elles se substituent à un EPCI à fiscalité propre.



**Mme la rapporteure.** Il me semble que cet amendement va au-delà d'une simple précision. L'acceptabilité et la montée en puissance de la péréquation horizontale que représente le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ne peuvent se faire que si la redistribution mise en place est juste et lisible. Or la dotation d'intercommunalité, qui devient une dotation de consolidation, devient une recette réelle de la future commune nouvelle. Je suis défavorable à ce que l'on crée une espèce de niche fiscale au sein du FPIC.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 12 : Gage**

*La Commission adopte l'article 12 sans modification.*

*Puis elle adopte à l'unanimité l'ensemble de la proposition de loi.*

\*  
\* \*

*La Commission examine ensuite le rapport de la mission d'information relative à la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire (M. Jean-Pierre Blazy, rapporteur).*

**M. Jean-Pierre Blazy, rapporteur.** La semaine dernière, la mission d'information sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire adoptait son rapport, dont il vous revient désormais d'autoriser la publication.

Ce rapport est le fruit d'un travail débuté il y a un an. Depuis le 6 novembre 2013, nous avons procédé à une soixantaine d'auditions et de tables rondes. Le temps dont nous avons disposé nous a permis d'entendre les directeurs d'administration centrale du ministère de l'intérieur et de plusieurs autres ministères, les organisations syndicales de policiers nationaux et municipaux, des magistrats, des élus, des représentants des bailleurs sociaux, des acteurs de la médiation sociale et de la prévention spécialisée, des professeurs et des chercheurs, etc.

Notre mission s'est également rendue sur le terrain, à Paris, en Seine-Saint-Denis et dans les Yvelines, mais aussi en région, à Lille, à Marseille, à Montpellier, à Nice, à Orléans, à Rennes et en Saône-et-Loire. Ces visites nous ont permis de bénéficier de l'éclairage supplémentaire et précieux de nombreux acteurs de la sécurité publique : préfets, procureurs de la République, responsables des services déconcentrés de l'État et des collectivités territoriales, acteurs associatifs, etc. Je tiens bien évidemment à remercier aujourd'hui l'ensemble des personnes entendues par la mission pour l'aide qu'ils lui ont apportée.

Avant de présenter les principales propositions que nous formulons, permettez-moi de revenir un instant sur le champ de nos travaux. Conscients qu'il nous fallait le délimiter, nous avons fait le choix de consacrer une attention particulière à l'insécurité du quotidien, à la « délinquance de proximité », auxquelles les forces de sécurité comme la justice n'ont pas toujours les moyens de répondre de manière efficace. Nous avons donc exclu de notre

réflexion certaines formes de criminalité et de délinquance, comme le terrorisme, la criminalité organisée ou encore la délinquance économique et financière. Nous n'avons pas non plus souhaité aborder de manière spécifique la question de la délinquance des mineurs car il nous est apparu que l'importance de ce sujet imposait d'y consacrer une réflexion propre, ce qui ne signifie toutefois pas que nous ne faisons pas état de certaines données en la matière. Nous n'avons pas davantage examiné le thème, très vaste, des causes sociologiques de la délinquance, même si nous demeurons convaincus que les politiques en matière d'éducation et d'emploi contribuent fortement à la prévention de la délinquance.

En revanche, nous avons souhaité faire porter la réflexion sur les moyens susceptibles d'être mobilisés pour mieux lutter contre l'insécurité non seulement dans les quartiers les plus touchés par le phénomène mais aussi sur l'ensemble du territoire. Aussi nous a-t-il semblé pertinent de ne pas limiter notre travail à une évaluation des zones de sécurité prioritaires (ZSP). Ces dernières apparaissent certes comme une réponse adaptée à la délinquance enracinée et comme le « laboratoire » d'une politique partenariale de sécurité repensée (la coproduction de sécurité) mais ne sauraient toutefois résumer à elles seules la politique de sécurité publique conduite par l'actuelle majorité.

Guidée depuis le commencement de nos travaux par la conviction que l'amélioration de la lutte contre l'insécurité suppose une approche globale, allant de la prévention de la délinquance à la sanction judiciaire, nous formulons soixante propositions sur des thèmes aussi différents que l'organisation des forces de sécurité sur le territoire et l'amélioration des liens qu'elles entretiennent avec la population, les polices municipales, la prévention de la délinquance, la réponse pénale ou encore la sécurité privée qui, forte de 150 000 agents, apparaît de plus en plus comme un acteur majeur de la sécurité.

Je voudrais rappeler que la mission a connu, à l'été, un épisode regrettable. En effet, les membres du groupe UMP ont fait le choix de démissionner et ont, pour expliquer leur décision, invoqué le changement d'affectation du général Bertrand Soubelet, ancien directeur des opérations et de l'emploi de la gendarmerie nationale, qu'ils ont interprété comme la sanction d'une parole trop « libre » devant la mission lors de son audition le 18 décembre 2013. Je tiens à remercier M. Philippe Goujon, ancien vice-président et co-rapporteur, avec qui j'ai travaillé de manière cordiale et efficace et qui a participé activement aux travaux de la mission. Je reste convaincu que la réflexion sur l'amélioration de la politique de sécurité publique implique la participation de tous les courants politiques et qu'un consensus républicain – à tout le moins un consensus a minima – serait nécessaire sur les questions de sécurité alors même que la lutte contre l'insécurité est l'objectif – légitime – de toutes les majorités politiques.

Quoi qu'il en soit, je souhaite que les soixante propositions que formule la mission – dont peu appellent l'intervention du législateur – puissent trouver une traduction concrète dans les meilleurs délais. Je souhaiterais vous en présenter quelques-unes.

Avant toute chose, il nous est apparu indispensable de rappeler à quel point la poursuite des créations d'emplois dans la police, la gendarmerie et la justice et l'amélioration des conditions matérielles de travail des personnels étaient fondamentales. Comme l'a souligné M. Alain Bauer, l'État doit être cohérent : soit il dégage les moyens financiers nécessaires soit il recourt à la décentralisation, ce que nous ne souhaitons pas, pas plus que la reprise par la sécurité privée ou les polices municipales des missions de l'État.

Dans le domaine de l'organisation et de l'emploi des forces de sécurité, nous formulons différentes propositions visant à mieux adapter le service public de la sécurité aux réalités des territoires. Nous souhaitons par exemple que les critères de répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie évoluent afin de mieux tenir compte des niveaux de la délinquance constatés. Nous recommandons également, s'agissant de la police nationale, que l'organisation territoriale de la sécurité publique soit simplifiée, dans le but de renforcer la présence des effectifs sur la voie publique. Enfin, nous souhaitons que l'effort de mutualisations entre les deux forces s'intensifie, notamment en matière de police technique et scientifique, sans aller jusqu'à la fusion, évoquée par certains syndicats de la police nationale.

Nous avons constaté que les ZSP, aujourd'hui au nombre de quatre-vingts, ont permis une évolution remarquable des méthodes de travail des forces de sécurité, se traduisant par la concentration des moyens et la fixation, au plan local, d'un nombre restreint d'objectifs mais aussi par un décloisonnement entre les services (police, gendarmerie, douanes, finances publiques...) et par le développement d'initiatives visant à rapprocher les forces de sécurité de la population. Nous souhaitons donc que ces bonnes pratiques puissent être exportées vers le reste du territoire. Nous formulons par ailleurs différentes propositions pour améliorer le dispositif des ZSP, en particulier pour renforcer le rôle des maires, dont nous souhaitons qu'ils puissent, lorsqu'ils le souhaitent, participer à la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure et qu'ils copilotent les cellules de coordination opérationnelle du partenariat, compétentes pour les actions de prévention de la délinquance.

S'agissant des polices municipales, la mission a tenu à faire part de son soutien à la disposition introduite par la proposition de loi sénatoriale, votée en première lecture au Sénat le 16 juin 2014, relative à la fusion, dans un même cadre d'emplois, des emplois de policiers municipaux et de gardes champêtres. Nous considérons par ailleurs que le renforcement de l'efficacité de l'action de ces polices – qui emploient à ce jour 20 000 personnes à l'échelle nationale – passe aussi par l'amélioration de leur coopération avec les forces de sécurité nationales et la consolidation de la formation de leurs agents. C'est pourquoi nous proposons, entre autres, la diversification du catalogue des formations ainsi que l'organisation de la formation continue suivant un rythme triennal et non plus quinquennal.

Notre mission est convaincue que la progression de la lutte contre l'insécurité suppose aussi de recréer du lien entre les personnels du service public de la sécurité et la population afin de remédier à la rupture que les syndicats de la police nationale ont, à maintes reprises, pointée du doigt. Améliorer la formation continue des personnels pour leur permettre de mieux connaître leur environnement ; renforcer la présence de nos forces de sécurité sur les réseaux sociaux et l'interaction numérique entre la police et la gendarmerie, d'une part, et nos concitoyens, d'autre part ; prolonger l'action engagée en faveur de la prise en charge des victimes en poursuivant le déploiement d'intervenants sociaux dans les commissariats de police et les brigades de gendarmerie sont autant de pistes qui doivent guider l'action des pouvoirs publics.

Dans le domaine de la prévention de la délinquance, nous appelons de nos vœux une gouvernance plus cohérente, prenant mieux en compte le rôle central des maires au niveau local. Nous recommandons également des mesures visant à consolider la médiation sociale et à promouvoir la prévention spécialisée, celle-ci souffrant actuellement d'une crise des vocations des éducateurs et du désengagement financier des départements. Afin de faciliter la participation des procureurs de la République à la politique de prévention de la délinquance, il serait souhaitable de placer auprès d'eux des chargés de mission dédiés à la mise en œuvre des différentes actions partenariales dans ce domaine. Nous proposons également le

doublent des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), actuellement de l'ordre de 50 millions d'euros, grâce à l'augmentation de la part des amendes routières qui y est affectée et au développement de nouvelles sources de financement : nous proposons ainsi qu'une partie de la contribution sur les activités privées de sécurité serve à financer la politique de prévention de la délinquance par l'intermédiaire du FIPD. Je rappelle que le secteur de la sécurité privée emploie 150 000 agents et que son chiffre d'affaires s'élève à plus de six milliards d'euros. La contribution, qui est assise sur le chiffre d'affaires des entreprises de sécurité privée et dont le taux est de 0,5 %, a rapporté en 2013 28 millions d'euros. La moitié environ est affectée au Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) et l'autre moitié est reversée au budget général de l'État. La part affectée au CNAPS est supérieure à son besoin de financement ; ce « trop-perçu », ainsi que la part reversée au budget général de l'État, pourraient être affectés au FIPD, ce qui permettrait une montée en puissance de la politique de prévention de la délinquance, dans le cadre de la nouvelle stratégie nationale 2013-2017.

Enfin, nous formulons quelques propositions destinées à adapter la réponse pénale dont la grande majorité des policiers, des gendarmes et des magistrats que nous avons rencontrés nous ont dit qu'elle n'était pas toujours efficace face à certaines formes de délinquance.

Ainsi, il nous semble tout d'abord nécessaire de rendre juridiquement et matériellement possible le recours à la procédure de l'amende forfaitaire – procédure rapide et efficace – pour sanctionner les contraventions de la cinquième classe. Le cadre légal existe depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles mais la publication du décret n'est pas intervenue à ce jour, en raison de l'existence de désaccords entre les ministères de l'intérieur et de la justice sur un certain nombre de points. Il serait souhaitable que ces blocages puissent être rapidement surmontés afin que la disposition votée par le Parlement trouve une application concrète.

Ensuite et toujours dans le but de favoriser la rapidité et, par là même, l'efficacité de la réponse pénale et de désengorger, en partie, les tribunaux, nous proposons la contraventionnalisation de certaines infractions qui font aujourd'hui l'objet de peines délictuelles et dont le régime des poursuites comme la nature de la sanction sont, de l'avis de nombreux praticiens, inadéquats.

Ainsi, nous appelons de nos vœux, à l'instar de la commission de modernisation de l'action publique présidée par M. Jean-Louis Nadal – dont le rapport a été remis à Mme la garde des Sceaux en novembre 2013 –, la transformation en contraventions de la cinquième classe de la première occurrence des infractions de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, de conduite sans permis de conduire ou malgré sa suspension et de défaut d'assurance. Ces infractions qui représentent plus du tiers des délits sanctionnés – 135 000 condamnations environ pour la seule conduite sous l'empire d'un état alcoolique – nécessitent, dans leur immense majorité, la rédaction d'une procédure complète par un policier ou un gendarme, un appel à la permanence du parquet en vue d'une décision d'orientation, une transmission de la procédure au bureau d'ordre et, selon le cas, un audiencement devant le tribunal correctionnel ou la mise en œuvre de la procédure d'ordonnance pénale, de composition pénale ou de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Or, comme le rapport sur la refondation du ministère public le rappelait fort justement, la grande majorité des infractions routières traitées par les parquets sont des affaires simples, dont l'élucidation ne pose pas de difficulté et pour lesquelles l'administration

de la preuve de la culpabilité est généralement aisée. Voilà pourquoi il nous semble que ces infractions pourraient utilement être sanctionnées par la voie d'une amende contraventionnelle forfaitisée. Je précise que la répétition de ces infractions resterait passible de peines délictuelles, en l'occurrence les peines prévues à ce jour en cas de primo-condamnation.

Par ailleurs, nous sommes favorables à la contraventionnalisation de l'infraction d'occupation illicite des parties communes des immeubles, qui est une véritable nuisance pour les habitants des immeubles concernés et qui alimente fortement le sentiment d'insécurité. La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, modifiée par la loi du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public, n'a pas, dans ce domaine, donné de résultats probants. Nous le savons, la réponse pénale actuelle est largement inopérante et les peines prévues – deux mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende – sont, dans les faits, très rarement prononcées. C'est pourquoi faire de cette infraction – dès lors qu'elle n'est accompagnée d'aucune autre activité prohibée – une contravention de la quatrième classe, dont le montant serait forfaitisé, rendrait la sanction plus rapide et, en quelque sorte, plus certaine, et contribuerait sans doute également à rassurer les habitants des quartiers concernés quant à la réalité de la répression. Cette proposition a l'assentiment des bailleurs sociaux comme des policiers et des gendarmes.

Même si nous avons souhaité faire porter le champ de nos travaux sur les moyens d'améliorer la politique de sécurité publique, notre rapport aurait été incomplet s'il n'avait pas abordé la question de la sécurité privée. Aussi avons-nous formulé quelques propositions dans ce domaine, destinées à poursuivre le mouvement de professionnalisation d'un secteur qui demeure encore trop peu régulé. Des dispositions législatives seraient, en la matière, nécessaires.

Pour conclure, nous espérons que nos propositions contribueront à la définition d'une politique de sécurité publique repensée, fondée sur une approche partenariale renouvelée. Nous pourrions ainsi progresser pour améliorer la sécurité de nos concitoyens sur tout le territoire. Enfin, je voudrais remercier les membres de la mission qui ont travaillé de longs mois sur le sujet.

**M. Philippe Goujon.** En tant qu'ancien vice-président et co-rapporteur de cette mission, je veux tout d'abord saluer la qualité du travail accompli après de nombreuses heures d'auditions et des déplacements aux quatre coins de France pour rencontrer les acteurs de la sécurité.

Le rapport contient beaucoup de bonnes propositions en termes d'outils de mesure de l'insécurité et d'amélioration du cadre de travail des forces de l'ordre – sur le nombre restreint d'objectifs, sur l'allègement des tâches « indues », sur la formation, sur la réforme du cadre juridique de l'enquête, sur l'augmentation des moyens humains et matériels, sur les intervenants sociaux dans les commissariats, sur l'utilisation des réseaux sociaux. Sur ces sujets, beaucoup de ces propositions font consensus.

Il en va de même des propositions relatives à la répartition adaptée des effectifs et au contrôle du Parlement sur celle-ci, ainsi qu'à la mutualisation entre les deux forces – à condition que cela n'obère pas les capacités de l'une au profit de l'autre et que l'on n'aille pas jusqu'à la fusion.

L'analyse des ZSP a également fortement mobilisé notre mission. Les propositions de stabilisation de leur nombre à quatre-vingts et de renforts en effectifs ne font pas débat, même si, de l'aveu du ministre, ces structures n'ont pas toutes vocation à être pérennisées et si certaines n'obtiennent pas les résultats escomptés. L'exportation des bonnes pratiques de partenariat développées dans les ZSP vers d'autres territoires va de soi, ainsi que le renforcement de l'association des maires à leur fonctionnement.

En revanche, la question des reports de délinquance est centrale. L'amélioration de la coproduction de sécurité locale permise par les ZSP gagnerait en efficacité en s'appuyant, comme le propose le rapport, sur l'articulation avec les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) via des groupes de travail thématiques transversaux.

À la lecture du rapport, on a bien confirmation que les ZSP ont bénéficié de moyens supplémentaires au détriment d'autres territoires. Il en va ainsi – il y aura bientôt un rapport là-dessus – de la mobilisation constante dans les ZSP des forces mobiles de sécurité (CRS et gendarmerie mobile), ainsi que des douanes – qui nous ont pourtant rappelé leur hostilité à la dispersion de leurs moyens – et du fléchage quasi-exclusif des ressources du FIPD vers les ZSP, qui se fait au détriment des autres territoires.

Le renforcement du rôle du maire dans la prévention de la délinquance est également une attente forte des élus locaux, notamment dans l'élaboration des plans départementaux de prévention de la délinquance, même si l'organisation de rappels à la loi nécessiterait aussi un véritable pouvoir de sanction pour être efficace. De plus, le fonctionnement des CLSPD s'est complexifié à la suite de l'adoption de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. La mission aurait pu par ailleurs utiliser les informations qu'elle a recueillies pour dresser certaines des évaluations qu'elle préconise.

On ne peut qu'être d'accord également avec le renforcement des liens entre la justice et les acteurs de la sécurité publique, par la généralisation de chargés de mission auprès du procureur de la République – vous n'en avez pas parlé –, la création d'un conseil de juridiction au sein de chaque tribunal de grande instance (TGI) permettant le dialogue entre les magistrats du siège et du parquet – nous avons constaté que ce serait une bonne chose à maintes reprises –, ainsi que l'institution, au sein de chaque département et TGI situés dans les ressorts comprenant une ZSP, d'un conseil départemental de justice.

Voilà ce qui va bien. J'aurais pu évoquer d'autres propositions mais je n'ai pas voulu être trop long. Il y a revanche des problèmes.

Vous avez évoqué notre démission. Nous avons effectivement démissionné de cette mission d'information avec mes collègues Éric Ciotti et Georges Fenech parce que nous avons été totalement indignés par la mutation-sanction qui a frappé un haut fonctionnaire de la gendarmerie, le général Bertrand Soubelet, que l'on appelle désormais dans la gendarmerie « le général courage », en raison de la sincérité avec laquelle il s'est exprimé lors de son audition, faisant état d'inquiétudes d'ailleurs largement partagées face à une réponse pénale inadaptée.

Est-ce qu'un général de gendarmerie venant s'exprimer devant une mission d'information n'a pas le droit de prononcer certaines paroles ? C'est extrêmement grave ! Certes, il n'a pas été le seul, parmi nos interlocuteurs, à tenir ce langage sauf que la presse s'est emparée de ses déclarations. Cela pose la question de l'ouverture à la presse de nos auditions. Sa sanction signifie clairement que toute vérité n'est pas bonne à dire devant des

députés travaillant dans le cadre d'une mission d'information. C'est pourquoi nous avons démissionné et cela n'a pas été une décision facile car ce faisant, le Gouvernement a fait très clairement obstacle au pouvoir constitutionnel de contrôle du Parlement sur son action. Comment diagnostiquer les dysfonctionnements et y remédier si nous sommes privés des informations réelles sur l'instruction du Gouvernement ? Dès lors que les hauts fonctionnaires que nous entendons sont menacés de sanction, que la sanction tombe de surcroît et que leur liberté de parole n'est pas protégée lorsqu'ils viennent s'exprimer dans notre enceinte, cette mission n'a plus de sens, pas plus que celles à venir. Le ministre de l'intérieur n'a d'ailleurs jamais répondu à notre courrier, transmis par le Président de l'Assemblée nationale que nous avons saisi.

J'observe avec un peu d'ironie que même le président-rapporteur de notre mission d'information – sur un autre sujet – a aussi fait l'objet d'une sorte de mutation-sanction puisque, mon cher collègue, vous ne faites plus partie de notre Commission. Nous le regrettons car vous êtes un spécialiste reconnu des questions de sécurité et nous avons pu travailler ensemble dans d'excellentes conditions. En effet, nous n'avons rien à vous reprocher dans le cadre de cette mission et nous louons vos méthodes de travail. Nous partageons du reste beaucoup des propositions que vous avez formulées.

Toutefois, il résulte de la comparaison du document que j'ai sous les yeux avec les travaux préparatoires qu'il y a un certain parti pris idéologique dans les termes utilisés et que ceux-ci peuvent nuire à son objectivité. Aussi je me réjouis que l'emploi du terme « fantasme » pour qualifier le sentiment d'impunité ait disparu.

D'autres expressions, caricaturales, peuvent susciter encore la réprobation, comme l'affirmation de « la logique destructrice de la RGPP » – on fait porter à la RGPP un chapeau un peu large – ou le raccourci qui consiste à dire que, depuis les années deux mille, les gouvernements de droite n'ont fait que multiplier les objectifs assignés aux forces de l'ordre, alors que des lois fondamentales pour la lutte contre la délinquance ont adapté sans relâche notre arsenal juridique. Il en est de même de l'accusation d'avoir « transformé les personnels en producteurs de statistiques », ce qui est excessif et nie l'apport positif de l'introduction d'une culture du résultat. Je pense également que restreindre les objectifs ne permettra pas la souplesse nécessaire à l'adaptation de la réponse de sécurité aux difficultés du terrain.

La formulation « les forces de l'ordre doivent être irréprochables ; or ce n'est pas toujours le cas » peut être comprise comme mettant en cause la probité des femmes et des hommes qui chaque jour accomplissent pourtant excellemment leur mission de protection de la société sur le terrain. Établir une relation de cause à effet entre les contrôles d'identité menés par les forces de l'ordre et les émeutes violentes qui ont secoué la France est sans doute aussi excessif.

Sur le fond, le diagnostic du rapport de la mission peut encore apparaître lacunaire.

L'état des lieux fait par le rapport, même s'il traite des évolutions de la délinquance, aurait gagné à établir les profils délinquants – étrangers notamment, alors que les ressortissants d'Europe de l'Est représentent 30 % des auteurs de cambriolages selon les chiffres communiqués par le patron de l'Office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI), ou les délinquants réitérants –, par type de délits, en lien avec les lieux de leur commission. C'est comme si l'on cherchait à ménager des zones d'ombre sur les manifestations de la réalité délinquante pourtant précisément décrite par nos interlocuteurs, ainsi que par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) que

vous avez cité : l'implantation croissante et durable de la grande criminalité organisée sur tout le territoire, y compris en milieu rural ; l'augmentation de la part des mineurs dans la délinquance de masse, en lien avec des réseaux criminels ; la diffusion de la prostitution ; l'évolution des vols à main armée ; les vols d'engins agricoles, etc.

Les difficultés de la mesure de l'insécurité ne mentionnent pas assez la qualité des travaux de l'ONDRP, ni le retard pris – et qu'il faut dénoncer très fortement – dans l'interconnexion des fichiers. Certains d'entre nous s'inquiètent par ailleurs – le précédent ministre n'y était pas non plus très favorable, me semble-t-il – de la création du service statistique du ministère de l'intérieur. Cette mesure internalise le diagnostic, désormais placé entre les mains du ministre, au lieu de le confier à une instance indépendante externe, même si je veux me garder de tout procès d'intention.

Or, en l'absence de données sur la réponse pénale, y compris en ZSP, comment peut-on contester le sentiment d'insécurité en affirmant, comme le fait le rapport, qu'il est « déconnecté de l'insécurité réelle », quand on sait que la délinquance n'a cessé d'augmenter depuis 2012 ? Et ce n'est pas qu'une question d'effectifs puisque, alors que le Gouvernement est à l'heure du bilan de mi-mandat, les atteintes aux biens ont augmenté de 4 %, les cambriolages de 6,4 % en 2013, les vols violents sans armes et les atteintes volontaires à l'intégrité physique ont poursuivi leur augmentation, de même que la délinquance itinérante ou encore les escroqueries et infractions économiques.

Pour s'exonérer de toute responsabilité, le rapport évoque en boucle pour seule et unique source de tous les maux la RGPP. Mais les spécialistes savent – vous en êtes, monsieur le président – que la sécurité est loin de n'être qu'une question d'effectifs ! Il faut parler de la lourdeur des procédures – cela a été un leitmotiv au cours des travaux de la mission – qui obère l'action policière au détriment du temps consacré à l'enquête et au travail de terrain des forces de l'ordre.

Le rapport devrait davantage souligner la diminution des crédits de fonctionnement de la police – que nous a confirmé le directeur général de la police nationale (DGPN) lors d'une audition. Cela représente une baisse de 5 % en 2014, de 10 % en 2016 et de 15 % en 2017. Cela ne va pas faciliter l'affectation de moyens aux forces de l'ordre pour effectuer leurs missions. Si l'on augmente les effectifs mais que l'on diminue les moyens, l'efficacité de l'action ne pourra être assurée ! Le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) a confirmé cette situation de tensions persistantes sur le fonctionnement de la gendarmerie, en matière d'entretien de systèmes de communication, d'immobilier domanial, d'entretien des véhicules, d'achat de carburant, etc.

Sur vos propositions de financement complémentaires visant à taxer davantage les sociétés de sécurité privée – si j'ai bien compris –, en faisant passer leur contribution de 0,5 % à 0,7 % du chiffre d'affaires et en ponctionnant une partie des fonds du CNAPS, je vous invite à veiller à ne pas fragiliser leur équilibre économique alors que ce secteur est un fort pourvoyeur d'emplois.

On aurait pu inscrire parmi les propositions un moratoire – qui existe comme nous l'a confirmé le DGGN – sur la mise en réserve des crédits budgétaires de la police et de la gendarmerie par Bercy. On pourrait également transférer une partie des recettes des amendes routières aux collectivités territoriales pour permettre l'entretien des bâtiments.



L'affectation des avoirs criminels et véhicules saisis aux forces de l'ordre ne me semble pas être un dispositif performant puisqu'il nous a été indiqué que seuls dix millions d'euros sur 350 millions d'euros saisis ont été affectés aux forces de police.

Alors que le rapport met en exergue les relations entre la police et la population, le mal-être des forces de l'ordre n'est que peu évoqué. On nous a pourtant confirmé la gravité de la situation, sur fond de hausse des outrages et violences sur dépositaires de l'autorité publique, des suicides (40 en 2014 contre une trentaine en 2013), de désaffection de la police judiciaire, d'exaspération devant la lourdeur des procédures rappelée dans le rapport – le temps perdu pour l'enquête a été évalué –, ce qui nécessiterait un véritable choc de simplification. À ce propos, je ne crois pas que l'on puisse prétendre que l'arrivée de l'avocat n'a pas obéré l'issue des enquêtes, puisque, au contraire, les enquêteurs estiment que la garde à vue n'est plus vraiment un outil d'enquête, les formalités multiples représentant deux tiers du travail. La réponse à cette problématique n'est pas qu'une question de formation.

On se demande, au vu des missions dont la justice vient de se décharger sur la police et du taux de saturation de ces deux administrations, comment le transfert des tâches indues à d'autres administrations que suggère le rapport pourrait aboutir – même si c'est une bonne proposition – alors que la question des transfèvements de personnes détenues, pourtant consensuelle depuis dix ans, n'est toujours pas réglée. Seules huit régions ont été transférées à l'administration pénitentiaire... Or cette question se pose d'autant plus que la loi du 15 août 2014 vient d'ajouter aux missions des forces de l'ordre le suivi des délinquants condamnés à une contrainte pénale, ainsi qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, le suivi des personnes libérées aux deux tiers de leur peine, missions qui devraient être dévolues aux services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Des pistes intéressantes ont été écartées, comme la nécessité de lutter contre le décrochage et l'absentéisme scolaires, question restée sans réponse depuis l'abrogation de la loi du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire. Les établissements publics d'insertion de la défense (EPIDE) et le service citoyen des mineurs délinquants ne sont pas non plus évoqués, alors qu'ils offrent d'intéressantes perspectives de réinsertion.

Je ne m'étendrai pas sur la question du jugement des mineurs puisqu'il y a une réponse du président de la mission.

Pour renforcer le lien entre les forces de l'ordre, les maires et les bailleurs sociaux, le transfert permanent des images de vidéoprotection des bailleurs sociaux aux forces de sécurité, ainsi que la communication aux bailleurs sociaux par la police de l'identité des personnes occupant les parties communes des immeubles devraient être autorisés afin de faciliter les procédures d'expulsion quand elles sont nécessaires. La question de l'expulsion des locataires auteurs de troubles – à laquelle j'ai d'ailleurs consacré une proposition de loi –, aurait par ailleurs mérité de figurer dans ce rapport.

Pourquoi ne pas proposer d'étendre le dispositif, pourtant consensuel, des « voisins vigilants » ou « voisins citoyens » comme l'ont rebaptisé nos collègues et de l'adapter dans les villes ? Je n'ai pas pu prendre connaissance dans son intégralité du document que nous avons sur table ce matin mais si cette proposition figure dans le rapport, tant mieux !

L'apport de la vidéoprotection – que le ministre de l'intérieur a qualifiée lors de son audition d'« extraordinaire outil d'élucidation des actes de délinquance constatés » – est minoré par ce rapport qui met l'accent sur son évaluation, sans proposer d'achever son

développement. Or la diminution des crédits du FIPD – qui perd deux millions d’euros en 2015 – et la réduction de la part consacrée à la vidéoprotection – qui a diminué de 20 % en deux ans (elle représentait 55 % en 2012 et sera de 35 % en 2015) – ne permettra pas de combler le retard énorme que connaît la France. Je citerai un seul chiffre : Paris ne dispose que de 1 000 caméras sur la voie publique, alors qu’à Londres 75 000 caméras sont reliées à Scotland Yard. En outre, l’éclatement de l’orientation des crédits du FIPD proposée par le rapport vers le financement d’actions qui relèvent des départements, comme la prévention spécialisée et la médiation sociale, ne répond pas vraiment aux enjeux des territoires.

Nos interlocuteurs s’accordent sur le constat qu’une véritable lutte contre la délinquance passe par une réponse pénale effective – comme l’avait souligné à sa manière le général Soubelet. En effet, s’il n’y a pas de réponse pénale effective, à quoi servent les effectifs de police et de gendarmerie déployés sur le terrain ? Je caricature un peu... Or, ce rapport, dans le droit fil de la circulaire de politique pénale de la garde des Sceaux de 2012, du rapport d’information de M. Dominique Raimbourg sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale et de la loi du 15 août 2014, propose encore de réduire les sanctions encourues. C’est le sujet sur lequel nous sommes le plus en désaccord.

Les propositions de la mission d’information sont insuffisantes pour régler le problème de la non-exécution des peines. Je rappelle qu’actuellement, il y a entre 80 000 et 100 000 peines de prison ferme qui sont en attente d’exécution. Les préconisations du rapport de M. Éric Ciotti de 2011 sur les moyens d’améliorer l’exécution des décisions de justice pénale semblent avoir été ignorées. En outre, le Gouvernement refuse d’appliquer la loi de programmation relative à l’exécution des peines adoptée par la précédente majorité.

Dans le volet « réponse pénale », on peut déplorer l’absence d’éléments sur la réforme de l’ordonnance du 2 février 1945 relative à l’enfance délinquante – même si cela ne faisait pas partie du champ de nos travaux –, ainsi que de propositions visant à sanctionner les réitérants, auteurs d’une délinquance de masse, ou encore les délinquants communautaires – notamment les ressortissants d’Europe de l’Est.

En outre, la mission ne propose pas de revenir sur l’abrogation des « peines plancher » pour les délinquants récidivistes mises en place par la précédente majorité – ce que je comprends au regard des orientations de la loi du 15 août 2014.

Il faut également évoquer la contraventionnalisation de l’occupation des halls d’immeubles car c’est un grand problème qui ne fait pas consensus. Ce qui me gêne, c’est que cette mesure ne permettrait plus le placement en garde à vue des personnes concernées auteurs d’autres délits (usage et trafic de stupéfiants). En effet, qui peut croire qu’elles s’acquitteront de ces contraventions ? Sauf peut-être avec l’argent de la drogue mais cela conforterait leur trafic... C’est donc un débat très lourd d’enjeux.

Quant à la contraventionnalisation de l’usage de stupéfiants – qui, si j’ai bien compris, a été retiré *in extremis* du rapport –, beaucoup d’observateurs s’y opposent car elle ne permettrait plus le placement en garde à vue des consommateurs, essentiel dans l’identification des réseaux.

Dépénaliser de graves délits routiers, comme la conduite en état d’ivresse, sans permis ou malgré sa suspension ou le défaut d’assurance, mérite d’être étudié ! Il faut faire attention à ne pas adresser un signal qui accrédièterait l’idée d’une « impunité routière », alors même que le rapport constate que le taux de récidive est élevé en ce domaine. Une étude du

ministère de la justice indique ainsi que parmi les personnes condamnées pour délits et contraventions de la cinquième classe, 42 % avaient récidivé dans les huit dernières années ! En outre, la proposition du rapporteur de faire de l'amende contraventionnelle forfaitisée la première sanction d'actes dont la répétition constituerait un délit pose un problème juridique car ce procédé éteint l'action pénale. Et en vertu du principe *non bis in idem*, on ne pourrait pas en faire le point de départ d'une récidive. C'est plutôt ennuyeux ! D'autant que vous confessez, monsieur le rapporteur, que ce système nécessiterait une modification informatique de la base « permis de conduire », à l'heure où les crédits sont déjà insuffisants pour permettre le fonctionnement normal des logiciels existants à périmètre constant...

Les propositions faites par la RATP d'augmenter les amendes pour fraude dans les transports publics et de donner aux agents de contrôle des autorités de transport un pouvoir de contrôle d'identité ne figurent pas dans le rapport, alors qu'elles permettraient de lutter efficacement contre ces formes d'incivilités.

Les auditions laissent penser que le rapporteur souhaitait étendre la transaction pénale aux délits punis d'une peine supérieure au seuil actuel d'un an de prison. Que sont devenues ces propositions auxquelles le rapporteur tenait, même si j'y étais opposé ? On peut également lire entre les lignes qu'il est favorable à la dépenalisation de certains comportements mentionnés dans le rapport Raimbourg précité (comme le racolage passif, la mendicité agressive, l'occupation d'un terrain en réunion, la vente à la sauvette). Peut-il dire pourquoi il y a renoncé ?

Demander l'application de la transaction pénale prévue par la loi du 15 août 2014 ne tient pas compte des difficultés de sa mise en œuvre par les forces de l'ordre. Le DGPN et le DGGN ont confirmé que cette réforme alourdirait considérablement le temps consacré aux procédures au détriment de l'enquête. En outre, les commissariats ne sont pas équipés – aujourd'hui en tous cas – pour percevoir et conserver de l'argent, ce qui nécessiterait de créer des régies, avec tous les problèmes que cela poserait.

En conclusion, cette mission, qui s'était fixé un objectif ambitieux et nécessaire à la compréhension d'un phénomène en constante mutation, malgré un travail d'auditions et de recherche considérable – dont on peut regretter qu'il ne soit pas retranscrit –, a accouché d'une souris. C'est pourquoi je ne souhaite pas cautionner les propositions que son rapport contient – notamment en matière de réponse pénale. Je regrette que des pistes intéressantes, évoquées par les interlocuteurs de la mission et que je viens de citer, n'y figurent pas. Aussi, avec les membres de mon groupe, je voterai contre ce rapport, sur lequel pèse de surcroît le discrédit de la sanction contre un haut fonctionnaire seulement coupable – à nos yeux – d'avoir livré une analyse qui a déplu au Gouvernement.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Je voudrais revenir sur ce que vous qualifiez de sanction. Je crois que vous faites une mauvaise interprétation de la réalité des décisions de la direction générale de la gendarmerie nationale. Je ne crois pas que l'on puisse parler d'une sanction. Il n'existe pas de « numéro 3 » au sein de la gendarmerie nationale, contrairement à ce que vous avez indiqué dans le courrier que vous avez adressé au Président Claude Bartolone le 1<sup>er</sup> août dernier. Il y a un « numéro un », le directeur général, et un « numéro deux », le major général. Mais le directeur des opérations et de l'emploi n'est qu'un directeur parmi d'autres au sein de cette éminente institution.

Quand on confie le groupement de gendarmerie de l'outre-mer au général de corps d'armée Bertrand Soubelet, et quand on connaît la réalité de la gendarmerie en outre-mer, on

ne peut dire qu'il s'agit d'une « mutation-sanction ». Je crois même que c'est une forme de reconnaissance de la carrière et de la compétence du général Bertrand Soubelet qui a été un excellent commandant de région de Midi-Pyrénées après avoir été chef d'état-major en Martinique. Le général Soubelet connaît très bien les enjeux de la gendarmerie de l'outre-mer. Le groupement de gendarmerie de l'outre-mer compte 3 500 agents. Le général Bertrand Soubelet succède au général de corps d'armée Serge Caillet qui, comme le général Bertrand Soubelet, est distingué de quatre étoiles (contrairement à ce que vous indiquez dans votre courrier au Président Claude Bartolone, où vous le présentez comme un général de brigade distingué de deux étoiles) et qui est un polytechnicien d'une très grande qualité. Quand on succède à un général de la qualité du général Serge Caillet, on ne peut pas dire qu'on est sanctionné.

Vos propos sont extrêmement graves. Vous ne pouvez pas laisser accroire l'idée que les parlementaires membres d'une mission d'information n'entendent pas les hauts fonctionnaires dans toute la sérénité possible.

Ce sont ces parlementaires qui décident de la publicité des débats. C'est précisément parce que la mission d'information a décidé de rendre ses réunions publiques à titre de principe qu'il n'a pas été établi de comptes rendus écrits. Les vidéos des auditions qui sont en ligne sur le site Internet de l'Assemblée nationale pendant un temps relativement conséquent rendent compte des débats de la mission.

Je crois qu'il était extrêmement utile que les personnes entendues par la mission puissent s'exprimer en toute liberté. Le général Bertrand Soubelet s'est exprimé en toute liberté. Il a revendiqué, le 18 décembre 2013, une liberté de ton qui l'honore. Il a évoqué un cas que j'ai examiné avec beaucoup d'attention parce que ce que signalait le général Bertrand Soubelet me paraissait très grave. Ce dernier a fait état de statistiques portant sur trente cas, dans un seul département, situé pour l'essentiel en zone de police et sur une période d'un mois. Il ne me semble pas possible, à partir d'un échantillon de cas aussi faible, de tirer des conclusions pour l'analyse de la situation sur l'ensemble du territoire. L'argument en question me paraissait donc fragile.

En tout cas, je conteste l'idée qu'il y ait eu une « mutation-sanction » du général de corps d'armée Bertrand Soubelet dont les compétences ont été reconnues par l'attribution du commandement du groupement de gendarmerie de l'outre-mer. Je dis cela sous le contrôle de notre collègue Daniel Vaillant, ancien ministre de l'intérieur, qui connaît bien mieux que moi ces éléments.

**M. Philippe Goujon.** Je voudrais juste ajouter une phrase. Si vous souhaitez polémiquer...

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Je ne polémique pas. Je rappelle les faits.

**M. Philippe Goujon.** Je pense que vous êtes entré en contact avec le général Bertrand Soubelet...

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Le général Bertrand Soubelet est un ami.

**M. Philippe Goujon.** Permettez au modeste colonel de gendarmerie de réserve que je suis de ne pas partager votre analyse, ni la description que vous avez faite des différents postes au sein de la gendarmerie nationale. Je maintiens mes propos.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Une sanction est une nomination dans un poste dévalorisant. En l'espèce, ce n'est pas le cas.

**M. Philippe Goujon.** Je maintiens totalement mes propos. Et je sais de quoi je parle. Ceux qui ont pris la décision de sanctionner le général Bertrand Soubelet – ce qui a motivé notre démission – ont eu une attitude particulièrement grave.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Il n'y a pas eu de sanction !

**M. Philippe Goujon.** Je pense qu'à l'avenir, tous les hauts fonctionnaires qui viendront s'exprimer devant des missions d'information de l'Assemblée nationale ou du Sénat réfléchiront avant de faire part aux parlementaires de ce qui leur paraît être la vérité.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** En parlant de sanction, vous dévalorisez le travail fait par la gendarmerie en outre-mer !

**M. Dominique Raimbourg.** En guise d'observation préalable, je tenais à féliciter le rapporteur et les membres de la mission pour la qualité du travail qui les a occupés pendant près d'un an. Première observation : ce rapport démontre que la majorité veut s'attaquer sérieusement aux questions liées à l'insécurité et au sentiment d'insécurité et qu'elle veut renforcer la sécurité et le sentiment de sécurité de nos concitoyens. Deuxième observation, en réponse à l'intervention de notre collègue Philippe Goujon : la RGPP a abouti à la suppression de 13 700 postes sur un effectif d'environ 150 000 policiers et 90 000 gendarmes, ce qui représente à peu près 6 % des effectifs. Cela a nécessairement un effet sur la présence du personnel sur le terrain et donc sur la sécurité.

Troisième observation qui concerne le général Bertrand Soubelet : je ne reviens pas sur ce qu'a dit le président quant à l'absence de sanction. Il n'y avait pas lieu à sanction. Le général Bertrand Soubelet s'est contenté de dire ce que nous savons tous : la chaîne pénale fonctionne de façon défectueuse. Les délais de jugement sont extrêmement longs. L'opposition fait le même constat et y répond par l'alourdissement des peines. Ce n'est pas la sévérité de la peine qui est en question, c'est son existence même. La peine n'existe parfois pas du tout, en raison d'un délai de jugement tel qu'il fait disparaître la certitude de la sanction. Or nous savons depuis Beccaria que c'est moins la sévérité de la peine qui importe que sa certitude.

**M. Philippe Goujon.** Vous enfoncez des portes ouvertes !

**M. Dominique Raimbourg.** Quatrième observation : ce rapport s'inscrit dans le droit fil de la réforme pénale qui vise à améliorer le fonctionnement de la chaîne pénale, notamment en matière de surveillance et de soutien de ceux qui sortent de prison ainsi qu'en matière de récidive.

Cinquième et dernière observation : parmi les nombreuses propositions formulées par le rapport, j'en retiens personnellement trois qui me semblent importantes pour améliorer le fonctionnement de la chaîne pénale.

La proposition n° 6 suggère de repenser le cadre juridique de l'enquête pénale en privilégiant, pour les procédures les plus simples, l'établissement de procès-verbaux de synthèse et le recours à l'enregistrement sonore des actes effectués en garde à vue ou en audition libre. Cette proposition tendant à simplifier les procédures d'enquête rejoint les préoccupations de la mission chargée de revoir l'ensemble de l'architecture de l'enquête

pénale, présidée par le procureur général Jacques Beaume. Tous les enquêteurs nous disent que la procédure pénale est beaucoup trop complexe et qu'ils passent trop de temps à rédiger des procès-verbaux trop nombreux et parfois purement procéduraux.

Les propositions n° 55 et n° 56 vont également dans le sens de la simplification des procédures. Si nous voulons améliorer le fonctionnement de la chaîne pénale avec des moyens qui ne sont pas en expansion, alors il faut cesser de confier le traitement de certains contentieux aux tribunaux correctionnels et procéder à des contraventionnalisations.

Sur ce point, je rejoins notre collègue Philippe Goujon : il ne faut pas que ces contraventionnalisations affaiblissent la répression ou provoquent un sentiment d'affaiblissement de la répression, notamment en ce qui concerne le contentieux routier.

Nous allons nécessairement être contraints de traiter différemment un certain nombre de contentieux dans une « machine police-justice » qu'étouffe aujourd'hui la masse des dossiers à traiter.

**Mme Marie-Anne Chapdelaine.** Je voudrais également remercier le rapporteur pour l'excellent travail qu'il a réalisé. Au cours de ses travaux, la mission a constaté combien le besoin de protection de nos concitoyens était fort. Grâce à la clarté et à la qualité des auditions, elle a retenu un certain nombre de propositions répondant à ce besoin. Le fruit de ce travail est issu de la prise en compte de l'expertise de ces différents acteurs. Cette méthode, qu'il faut saluer, a permis de faire de cette mission un cadre respectueux d'échanges, de partage d'expériences, d'évaluation des politiques menées.

Cette démarche se décline à travers différentes propositions que je souhaite évoquer. Il s'agit, d'abord, de mieux prendre en compte les capacités des territoires, par le renforcement du rôle des maires dans les ZSP et l'incitation à la mutualisation des polices municipales afin de permettre une meilleure gestion de leurs effectifs et la mise en place d'une politique de sécurité à l'échelle intercommunale. Par ailleurs, les missions périphériques, tâches « indues », ne devraient plus relever des compétences des forces de sécurité afin de permettre à la police nationale de se recentrer sur d'autres missions, à la condition que ce recentrage se fasse dans la clarté et l'échange. Il faut également viser la généralisation des bonnes pratiques expérimentées dans les ZSP, en particulier les coopérations entre services et le développement de partenariats entre les différents acteurs locaux de la prévention de la délinquance et les forces de sécurité. Il serait en effet dommage de ne pas s'inspirer des méthodes mises en œuvre par les collectivités qui innovent en la matière et qui obtiennent des résultats prometteurs. Ainsi, l'association des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) des collègues aux observatoires locaux de la délinquance est une piste intéressante. La composition même de ces CESC pourrait intégrer des représentants des acteurs locaux, professionnels ou associatifs, de la lutte contre l'insécurité. Compte tenu de leurs missions, ces CESC ont un rôle dans les différentes coopérations à venir en matière de lutte contre les violences scolaires et d'éducation à la citoyenneté.

Cependant, les propositions, nombreuses et très intéressantes, ne pourront être efficaces qu'à la condition qu'elles s'accompagnent des moyens adéquats, c'est-à-dire d'un renforcement des effectifs des forces de sécurité – nous avons pu constater sur le terrain les conséquences de la suppression de milliers de postes entre 2007 et 2012 – et d'un meilleur accompagnement des policiers et des gendarmes tout au long de leur carrière.

Quoi qu'il en soit, l'État s'est engagé à créer de nouveaux postes à tous les niveaux des forces de sécurité, ce qui constitue une garantie de réussite de la lutte contre l'insécurité quotidienne. Les propositions de cette mission s'inscrivent dans ce cadre et je suis convaincue qu'elles pourront concrètement et prochainement se décliner.

**Mme Sandrine Mazetier.** N'étant pas membre de la mission d'information, je découvre le rapport. De prime abord, j'avoue être un peu étonnée du périmètre retenu par celle-ci, qui amène à rester dans une logique qui me semble occulter la réalité de la délinquance du quotidien en la dissociant de la lutte contre la grande criminalité et de la délinquance économique et financière. La mission ne pouvait évidemment pas embrasser tous les sujets mais distinguer la sécurité publique des autres missions des forces de police et de gendarmerie, en faisant comme si tous les services d'investigation et les offices spécialisés ne contribuaient pas à la sécurité des Français, pose problème. Raisonner ainsi amène à considérer que la sécurité, c'est – pardonnez l'expression – « voir du bleu » sur le terrain, ce qui ne garantit pourtant pas d'assécher les racines de la délinquance et de la criminalité.

Ensuite, je regrette que le rapport n'aborde pas la question des obligations en termes de temps et de conditions de travail dont chacun sait qu'elles ne sont pas identiques entre les deux forces de sécurité. Le rapport comporte un certain nombre de propositions qui vont dans le bon sens en matière de redéploiement, de mutualisations, de complémentarité et de partenariats entre les forces de sécurité mais je regrette qu'il fasse l'économie d'un bilan du rapprochement opéré entre les deux forces et d'une réflexion sur leurs différences de culture, de conditions de travail, d'organisation territoriale, d'avancement et d'organisation du commandement. L'expérience montre que la réussite d'un redéploiement ou d'un basculement d'une zone de police en zone de gendarmerie ou inversement repose sur des actions spécifiques en termes de progression de carrière, de mutation et d'accompagnement des familles dont le coût empêche la généralisation.

Par ailleurs, je note que nombre de propositions, lorsqu'elles n'invitent pas à « évaluer », « faire évaluer » ou « mesurer », autant de missions qui me semblaient relever des objectifs mêmes de la mission d'information, impliquent une augmentation des moyens. À la lecture de l'une des propositions du rapport relative à la sécurisation de la création de postes dans la police et la gendarmerie nationales, je m'étonne du double discours permanent, en particulier de l'UMP, consistant dans le même temps à réclamer une diminution des dépenses publiques et à faire des propositions qui conduisent à les augmenter. Cette incohérence est palpable lorsque certains de nos collègues votent un jour contre le projet de loi de finances qui prévoit la création de 500 postes supplémentaires de policiers et de gendarmes par an, destinée à réparer une partie des conséquences tragiques de la RGPP – Dominique Raimbourg vient de rappeler que près de 6 % des postes ont été supprimés – et réclament le lendemain davantage de moyens, notamment en termes de réseaux et de partage d'informations ou d'équipement automobile.

**M. Philippe Goujon.** Rassurez-vous, d'autres sources d'économies existent ailleurs !

**Mme Sandrine Mazetier.** Enfin, j'aurais trouvé intéressant que la mission se penche sur les marges – à mon avis réelles – de productivité et d'optimisation des moyens dans la haute fonction publique de la police et de la gendarmerie. Cela étant dit, je me joins au concert de louanges sur le caractère complet des analyses et des propositions que contient le rapport. Je ne voudrais pas que la sévérité de mon expression paraisse méconnaître l'ampleur

et la qualité du travail accompli par les membres de la mission, et son rapporteur en particulier.

**M. Jacques Valax.** Je tiens moi aussi à souligner la qualité du travail accompli et à m'associer à ces louanges. Je tenais également à revenir, avec beaucoup de retenue, sur les propos maladroits de notre collègue Philippe Goujon, qui a laissé entendre que la présence de l'avocat en garde à vue était source de complexités administratives. Je crois au contraire que c'est un principe au sujet duquel nous ne pouvons accepter de digressions de cette nature.

Pour ma part, je voudrais revenir sur la proposition n° 12 qui incite à poursuivre les redéploiements police-gendarmerie, de façon à adapter leurs zones de compétence respectives aux densités de population et au niveau de la délinquance. Cette proposition répond à une nécessité et rejoint les conclusions du général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, et de M. Jean-Marc Falcone, directeur général de la police nationale.

Il me semble qu'il faut souligner la nécessité de poursuivre ces redéploiements en associant bien sûr les deux forces concernées, mais aussi les élus qui ont trop tendance à défendre le maintien, sur leur territoire, de zones de police ou de gendarmerie.

Il faut réorganiser la France et redéployer les forces de sécurité en tenant compte des migrations de population. La proposition n° 12, qui n'est pas toujours favorablement accueillie par les élus locaux, est un acte courageux. Il nous faudra entreprendre un travail de pédagogie.

**M. Jean-Pierre Blazy, rapporteur.** Je voudrais remercier les différents intervenants ; un travail important a en effet été accompli par la mission, auquel M. Philippe Goujon a d'ailleurs largement participé.

Mme Mazetier, compte tenu de l'ampleur du sujet, la mission se devait de délimiter le champ de ses travaux. La lutte contre la délinquance économique et financière est bien un sujet majeur, elle est l'un des objectifs de l'action des services de l'État dans les ZSP mais nous n'avons pas souhaité formuler de propositions sur ce thème.

Malgré certaines avancées, il reste des progrès importants à accomplir s'agissant des mutualisations entre la police et la gendarmerie. En revanche, chacun sait que la fusion des deux forces ne fait pas partie des objectifs de l'actuelle majorité, ni de la précédente. Comme je l'exprime dans le rapport, je considère néanmoins qu'une étude mériterait d'être réalisée sur cette question, afin d'éviter un faux débat. Il s'agirait simplement de mener une réflexion, même si ce sujet n'est pas susceptible d'apporter de réponses opérationnelles en matière de politique de sécurité.

M. Goujon, il est paradoxal que, lors du quinquennat précédent, des textes toujours plus répressifs en matière pénale se soient accumulés et, dans le même temps, que 13 700 postes de policiers et de gendarmes aient été supprimés dans le cadre de la RGPP. Dans ces conditions, on ne peut pas s'étonner du constat fait par de nombreuses personnes entendues par la mission, dont le général Soubelet, d'une complexification des missions des forces de sécurité, au détriment du temps consacré à l'investigation et de la présence sur la voie publique. Faut-il « plus de bleu », « moins de bleu » ? Il en faut plus, notamment grâce à l'évolution des organisations, ce qui est au centre de nos propositions.



Comme l'a rappelé M. le président, le général Soubelet a cité lors de son audition des chiffres à partir d'un nombre très limité de cas. Dans le cadre de la mission, je me suis rendu à Marseille et j'ai tenu à aborder cette question avec la procureure de la République près le tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence. Je rappelle que le taux d'élucidation des cambriolages est seulement de 10 %, ceux-ci étant par ailleurs bien recensés dans les statistiques de la police et de la gendarmerie car ils font en général l'objet de plaintes. On peut certes regretter l'insuffisance de la réponse pénale mais il faut avoir conscience de cette réalité. Il ne faut pas s'en étonner dès lors que 13 700 postes de policiers et de gendarmes ont été supprimés lors du précédent quinquennat.

Plutôt que d'entretenir de mauvaises polémiques, il serait indispensable aujourd'hui de rechercher un consensus républicain minimum sur les questions de sécurité. Le débat lors des dernières élections municipales, comme leurs résultats, y invitent. Cela relève peut-être encore d'un vœu pieux mais il conviendrait déjà de sortir des faux débats, par exemple de celui qui oppose l'insécurité réelle au sentiment d'insécurité, dont l'existence était déjà constatée dans le rapport Bonnemaïson de 1982. Les actions du Gouvernement et de la majorité, notamment à travers les ZSP, montrent bien notre volonté d'apporter des réponses effectives à l'insécurité réelle. Il reste difficile de dégager, dans notre pays, un consensus républicain sur les questions de sécurité intérieure, à la différence de ce que nous avons su faire pour la sécurité extérieure et la défense nationale. Je regrette évidemment la démission des membres UMP de la mission mais j'observe, à la suite de l'intervention de M. Goujon, que certaines analyses et propositions du rapport leur conviennent largement. Il est normal que nous ayons des opinions différentes sur d'autres points mais je pense que les convergences peuvent être plus nombreuses que les divergences.

**M. Philippe Goujon.** Vous avez raison.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** À présent, je soumetts au vote de la Commission l'autorisation de publier le rapport de la mission d'information.

*La Commission autorise le dépôt du rapport de la mission d'information sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire, en vue de sa publication.*

\*

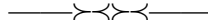
\* \*

*La Commission statue sur la création d'une mission d'information sur les forces mobiles de sécurité.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Je vous propose aujourd'hui de créer une mission d'information sur les forces mobiles de sécurité, constituée de deux rapporteurs, et que je conduirai avec Jean-Frédéric Poisson. Nous procéderons à des déplacements pour examiner la situation des escadrons de gendarmerie mobile et des compagnies républicaines de sécurité et la mission s'attachera à rendre rapidement compte de ses travaux. Il s'agit de la troisième mission d'information qui avait été décidée par le Bureau de la Commission lors de sa réunion du 22 juillet dernier, les deux autres ayant été créées le 17 septembre dernier.

*La Commission **décide** la création de la mission d'information sur les forces mobiles de sécurité et la nomination de MM. Jean-Jacques Urvoas et Jean-Frédéric Poisson comme membres et rapporteurs de la mission.*

*La séance est levée à 13 heures 30.*



## Membres présents ou excusés

*Présents.* - M. Luc Belot, M. Erwann Binet, M. Jean-Pierre Blazy, M. Jacques Bompard, M. Gilles Bourdouleix, M. Dominique Bussereau, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Jean-Michel Clément, M. Sergio Coronado, Mme Pascale Crozon, M. Frédéric Cuvillier, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Jean-Pierre Decool, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. René Dosière, M. Philippe Doucet, M. Olivier Dussopt, M. Georges Fenech, M. Hugues Fourage, M. Bernard Gérard, M. Yves Goasdoué, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, Mme Marietta Karamanli, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Guillaume Larrivé, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Olivier Marleix, Mme Sandrine Mazetier, M. Patrick Mennucci, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Jacques Pélissard, M. Edouard Philippe, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Christine Pires Beaune, Mme Elisabeth Pochon, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Pascal Popelin, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

*Excusés.* - M. Christian Assaf, M. Patrick Devedjian, M. Marc Dolez, Mme Laurence Dumont, M. Guy Geoffroy, M. Daniel Gibbes, Mme Françoise Guégot, M. Alfred Marie-Jeanne, Mme Maina Sage, M. Roger-Gérard Schwartzberg

*Assistaient également à la réunion.* - M. Mathieu Hanotin, M. Jean-René Marsac, M. Christophe Premat