



N° 2120

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juillet 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LE PROJET DE LOI (n° 2100) ADOPTÉ PAR LE SÉNAT
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *relatif à la **délimitation***
*des **régions**, aux **élections régionales et départementales** et modifiant*
*le **calendrier électoral**,*

PAR M. CARLOS DA SILVA
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **2106**.

Sénat : **635, 658, 659** et T.A. **150** (2013-2014).

SOMMAIRE

	PAGES
PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION DES LOIS	7
INTRODUCTION	9
I. L'ÉMERGENCE DE L'ÉCHELON RÉGIONAL	11
A. UNE CARTE TERRITORIALE DATANT DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE NE FAISANT AUCUNE PLACE AUX RÉGIONS	11
1. La fin des provinces et le découpage de la France en départements	11
2. Les propositions de regroupements pour créer des circonscriptions d'action économique	12
B. LES RÉGIONS, CADRE D'UNE ACTION ÉCONOMIQUE EFFICACE	13
1. La création des circonscriptions régionales	13
2. La création et la montée en puissance des régions	14
C. LES CRITIQUES PORTÉES À LA CARTE TERRITORIALE FRANÇAISE ...	16
1. Les limites du découpage existant	16
2. L'échec des tentatives d'évolution volontaire de la carte régionale	18
3. Les évolutions récentes des cartes territoriales des pays européens vont vers un accroissement de la taille des régions dans le cadre d'un découpage effectué au niveau national	19
II. LE PRÉSENT PROJET DE LOI PERMET AU LÉGISLATEUR DE SE SAISIR DU DÉCOUPAGE RÉGIONAL	20
A. UNE NOUVELLE CARTE RÉGIONALE	21
B. UNE ADAPTATION DU NOMBRE ET DU MODE D'ÉLECTION DES CONSEILLERS RÉGIONAUX	23
1. La fixation des effectifs des conseils régionaux : un plafonnement à 150 élus par conseil régional	23
2. L'élection des conseillers régionaux : un mode de scrutin légèrement modifié afin de garantir une meilleure représentation des territoires	23
a. Un mode de scrutin inchangé depuis 2003.....	24
b. Une actualisation du nombre de candidats par section départementale.....	26
c. L'introduction d'un plancher d'un siège de conseiller régional par département...	26

C. LA PRISE EN COMPTE DE LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE POUR L'ORGANISATION DU REMPLACEMENT DES CONSEILLERS DÉPARTEMENTAUX	28
D. UN NOUVEAU CALENDRIER ÉLECTORAL POUR LES ÉLUS RÉGIONAUX ET DÉPARTEMENTAUX PERMETTANT DES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES ULTÉRIEURES	29
III. L'ABSENCE DE CONSENSUS PARMIS LES SÉNATEURS A CONDUIT LA SECONDE CHAMBRE À NE PAS SE SAISIR DU DÉBAT	30
A. LE DÉPLOIEMENT D'UN ARSENAL PROCÉDURAL SANS PRÉCÉDENT	30
B. LE REFUS DE TOUT REDÉCOUPAGE RÉGIONAL	31
C. L'ÉNONCÉ DE PRINCIPES SANS AUCUNE PORTÉE NORMATIVE	32
D. L'ASSOULISSEMENT DES CONDITIONS D'ÉVOLUTION VOLONTAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	32
E. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ATTRIBUTION DES SIÈGES DE CONSEILLERS RÉGIONAUX PAR DÉPARTEMENT	33
F. LA SUPPRESSION DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX EFFECTIFS DES CONSEILLERS RÉGIONAUX ET AU CALENDRIER ÉLECTORAL ...	33
IV. LES AVANCÉES ADOPTÉES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS	33
A. UNE NOUVELLE CARTE DÉLIMITANT LES FUTURES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES.....	33
B. LE CHEF-LIEU ET LE NOM DES NOUVELLES RÉGIONS DÉTERMINÉS PAR LES ÉLUS APRÈS UNE LARGE CONCERTATION LOCALE	34
C. UN ENCADREMENT DES POSSIBILITÉS D'ÉVOLUTION VOLONTAIRE DE LA CARTE RÉGIONALE	35
D. L'AJUSTEMENT DES DISPOSITIONS ÉLECTORALES	35
1. Une modification du nombre et de la répartition des conseillers régionaux strictement liée à la nouvelle carte régionale	35
2. Un plancher fixé à deux conseillers régionaux par département	36
E. LE RÉTABLISSEMENT DU CALENDRIER ÉLECTORAL PRÉVU PAR LE PROJET DE LOI INITIAL.....	37
F. L'ASSOULISSEMENT DU CALENDRIER DE REFONTE DE LA CARTE INTERCOMMUNALE EN ÎLE-DE-FRANCE	37
CONTRIBUTION DE M. ÉRIC CIOTTI, CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI	39
AUDITION DE M. BERNARD CAZENEUVE, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, ET DISCUSSION GÉNÉRALE	43
EXAMEN DES ARTICLES	73
Chapitre I ^{er} – Dispositions relatives à la délimitation des régions	73

<i>Avant l'article 1^{er} A</i>	73
<i>Article 1^{er} A (supprimé) : Objectifs assignés au présent texte</i>	74
<i>Avant l'article 1^{er}</i>	76
<i>Article 1^{er} (art. L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales) : Délimitation des nouvelles régions</i>	76
<i>Article 2 : Détermination du chef-lieu et du nom des nouvelles régions</i>	108
<i>Article 3 (art. L. 4111-1, L. 4123-1 et L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales) : Suppression de la faculté de regroupement volontaire des régions et coordinations au sein du code général des collectivités territoriales</i>	113
<i>Après l'article 3</i>	120
<i>Article 4 (supprimé) : Entrée en vigueur du redécoupage des régions</i>	121
Chapitre II – Dispositions relatives aux élections régionales	123
<i>Article 5 (art. L. 335 du code électoral) : Prise en compte de la métropole de Lyon lors de l'élection des conseillers régionaux</i>	123
<i>Article 6 (tableau n° 7 annexé à l'article L. 337 du code électoral) : Fixation des effectifs des conseils régionaux</i>	125
<i>Article 7 (art. L. 338-1 du code électoral) : Instauration d'un plancher de deux sièges par département au sein de chaque conseil régional</i>	140
<i>Article 8 : Entrée en vigueur des dispositions relatives aux élections régionales</i>	147
Chapitre III – Dispositions relatives au remplacement des conseillers départementaux	148
<i>Article 9 (art. 14 et 15 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral) : Modalités de remplacement des conseillers départementaux</i>	148
<i>Article 10 (art. 16 et 19 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral) : Conséquences rédactionnelles</i> ..	152
<i>Article 11 (supprimé) : Entrée en vigueur des dispositions relatives au remplacement des conseillers départementaux</i>	153
<i>Après l'article 11</i>	154
Chapitre IV – Dispositions relatives au calendrier électoral	155
<i>Article 12 (art. L. 192 et L. 336 du code électoral dans leur rédaction issue de la loi n° 2013-43 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral, article 47 de la loi précitée, article 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet</i>	

2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et article 3 de la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte) : Modification du calendrier applicable aux élections départementales et régionales.....	155
<i>Après l'article 12</i>	165
Chapitre V – Dispositions relatives aux conséquences de la modification du calendrier électoral sur le calendrier d'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France (<i>Division et intitulé nouveaux</i>).....	166
<i>Article 13 (nouveau)</i> (art. 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) : Modification du calendrier d'élaboration du schéma régional de coopération intercommunale en Île-de-France.....	166
<i>Après l'article 13</i>	168
TABLEAU COMPARATIF	172
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	197
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	203

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie les mardi 8 et mercredi 9 juillet 2014, la commission des Lois a **adopté** le projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, et modifiant le calendrier électoral.

À l’initiative du rapporteur, la commission des Lois y a apporté les **principales modifications suivantes** :

– le regroupement des régions existantes en treize nouvelles régions, tel que prévu par le projet de loi initial, a été rétabli, en prévoyant cependant que le Limousin serait regroupé avec la région Aquitaine et non plus avec les régions Centre et Poitou-Charentes (article 1^{er}) ;

– la détermination du chef-lieu, provisoire puis définitif, mais aussi du nom des nouvelles régions, a été confié au pouvoir réglementaire sur proposition des élus régionaux, après organisation d’une large concertation des représentants des collectivités territoriales et de la société civile (article 2) ;

– la faculté pour un département de demander son rattachement à une autre région contiguë a été encadré, afin qu’elle ressorte d’un consensus exprimé par le conseil départemental et les deux conseils régionaux concernés par des résolutions adoptées à la majorité des trois cinquièmes entre 2016 et 2019 (article 3) ;

– le tableau fixant le nombre de conseillers régionaux et, dans chaque région, le nombre de candidats par section départementale a été rétabli, en tenant compte de la nouvelle carte régionale adoptée par la commission des Lois (article 6) ;

– le nombre minimal de conseillers régionaux par département, fixé à un dans le projet initial du Gouvernement, puis porté à cinq par le Sénat, a été ramené à deux (article 7) ;

– le report du calendrier électoral a été rétabli, afin que les prochaines élections départementales et régionales aient lieu en décembre 2015, les mandats acquis à cette occasion prenant fin en mars 2020 (article 12).

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 18 juin 2014, le conseil des ministres a adopté deux projets de loi marquant une nouvelle étape de la réforme territoriale impulsée par le président de la République et par le Premier ministre.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la fonction publique et M. André Vallini, secrétaire d'État chargé de la Réforme territoriale ont présenté un **projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République**. Celui-ci vise à renforcer les régions, en leur conférant de nouvelles compétences, dont certaines relèvent actuellement des départements. Il tend également à refondre la carte intercommunale, en la resserrant autour des bassins de vie et en portant la taille minimale des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de 5 000 à 20 000 habitants. Plus généralement, ce projet de loi a pour ambition de préparer et de nourrir les futurs débats sur la suppression, à l'horizon 2020, des conseils départementaux.

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, a, pour sa part, présenté un **projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral**. La principale vocation de ce texte est de doter notre pays de régions plus grandes et moins nombreuses, donc plus fortes et mieux à même d'assumer des compétences élargies. À cette fin, **une nouvelle carte des régions métropolitaines est proposée**, en vue de ramener leur nombre de 21 à 13 ⁽¹⁾, conformément aux orientations annoncées par le président de la République dans une tribune publiée dans la presse quotidienne régionale le 3 juin 2014.

Ces deux projets de loi sont étroitement liés et le Parlement est aujourd'hui saisi du texte présenté par le ministre de l'Intérieur, le nouveau découpage des régions obligeant, au préalable, **à repousser les prochaines élections départementales et régionales**, actuellement prévues en mars 2015. Dès lors que la nouvelle carte régionale prendrait effet à compter du 1^{er} janvier 2016, dans un souci de clarté pour les citoyens, ces échéances électorales seraient reportées de quelques mois, pour se tenir en décembre 2015.

En première lecture, saisi après engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement, le Sénat s'est perdu dans des manœuvres procédurales visant à

(1) Ou de 22 à 14 en incluant la Corse, qui n'est juridiquement pas une région, mais une collectivité territoriale à statut particulier.

retarder l'examen de ce projet de loi, avant de l'adopter dans une version vierge de toute nouvelle délimitation des régions.

Le Sénat ayant refusé de s'engager dans ce débat fondamental, ce qu'on ne peut que profondément déplorer, la responsabilité de l'Assemblée nationale n'en est que plus éminente. Il lui revient, en particulier, de décider d'une nouvelle carte des régions. Sur proposition de votre rapporteur, votre commission des Lois, a fait un premier pas en ce sens, en rétablissant la carte initialement proposée par le Gouvernement, moyennant une modification consistant à regrouper le Limousin avec la région Aquitaine, plutôt qu'avec les régions Centre et Poitou-Charentes.

Cette carte ne se veut en aucun cas définitive. Après les multiples auditions auxquelles a procédé votre rapporteur, notamment de l'ensemble des conseils régionaux métropolitains, il s'agit simplement de la carte qui a paru susceptible, à ce stade, de recueillir l'approbation la plus large. Cette carte est donc appelée à évoluer au fil du débat parlementaire à venir, qui s'annonce aussi riche que passionné.

I. L'ÉMERGENCE DE L'ÉCHELON RÉGIONAL

Comme l'ont souligné plusieurs des universitaires entendus par votre rapporteur, lors d'une table-ronde consacrée à la réforme territoriale, la région ne bénéficie en France ni du même attachement que celui porté à leur commune par nos concitoyens, ni de la même légitimité historique que celle du département. L'échelon régional n'a émergé, sur le terrain administratif et juridique, que très progressivement.

A. UNE CARTE TERRITORIALE DATANT DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE NE FAISANT AUCUNE PLACE AUX RÉGIONS

1. La fin des provinces et le découpage de la France en départements

Les régions ont, pendant longtemps, été considérées non sans **une certaine suspicion, liée au souvenir laissé par les provinces de l'Ancien Régime**.

Ces dernières, dont les contours étaient parfois mal définis, n'ont cessé de cultiver leur particularisme et leur autonomie, sinon leur défiance, vis-à-vis du pouvoir royal. En particulier, les provinces administrées par des « états provinciaux » composés de représentants des trois ordres et chargés de consentir à l'impôt, ont souvent résisté au centralisme monarchique et défendu divers privilèges. Il en allait ainsi dans les « pays d'état », par opposition aux « pays d'élection » dans lesquels les impôts étaient fixés par les représentants du roi, théoriquement élus par les états généraux – mais dans les faits nommés par le monarque.

En quelques mois, la Révolution mit à bas ce système ⁽¹⁾ et, dans une volonté de rationalisation et d'uniformisation, réalisa ce qui constitue encore l'essentiel de l'organisation territoriale de notre pays : la suppression des provinces ; le découpage de la France en départements ⁽²⁾ ; la création des communes et l'élection des « *municipalités* » ⁽³⁾.

Dans un tel contexte, par contraste avec les communes et les départements, **les régions n'accédèrent que très tardivement à la consécration juridique et politique**.

(1) *Qui, peu de temps auparavant, avait connu un début d'évolution avec l'édit de juin 1787 portant création d'assemblées provinciales.*

(2) *Les départements sont créés par la loi du 22 décembre 1789 ; leurs limites territoriales sont fixées par la loi du 26 février 1790.*

(3) *Loi du 14 décembre 1789.*

2. Les propositions de regroupements pour créer des circonscriptions d'action économique

Si de nombreux courants régionalistes se développent au XIX^e siècle, ce n'est qu'au début du XX^e siècle que les pouvoirs publics s'emparent véritablement de cette question. Des géographes proposent alors plusieurs regroupements régionaux, tandis que la perception de la région dans l'opinion commence à changer.

En particulier, les travaux du géographe Paul Vidal de la Blache, tout en s'inscrivant dans la tradition des régions naturelles, caractérisées par des spécificités physiques et géologiques, s'ouvrent à la dimension économique, au développement industriel et au fait urbain. En 1911, dans un texte intitulé *La relativité des divisions régionales*, le géographe invite à prendre en compte « *la profonde transformation des rapports d'étendue* » liée aux transports modernes, l'industrie dans laquelle « *se synthétisent le mieux les formes nouvelles du travail* », les villes, dont « *la nodalité* » étend plus ou moins les régions urbaines et permet d'isoler des « *villes régionales* »⁽¹⁾.

Ces travaux inspirent Étienne Clémentel, ministre du Commerce, qui, par une circulaire du 25 août 1917 et un arrêté du 25 avril 1919, instaure dix-sept « *régions économiques* » autour de métropoles régionales et de « *groupements régionaux de chambres de commerce* », chacune dotée d'un « *comité régional* », d'un secrétaire général et d'un « *comité consultatif d'action économique* » associant représentants des pouvoirs publics et socioprofessionnels. Un décret-loi du 14 juin 1938 érige ces régions économiques en établissements publics.

À côté de la conception traditionnelle des régions, fondée sur l'idée de territoires naturels, **se développe ainsi une conception plus moderne, centrée sur la recherche d'un « cadre territorial adapté à l'action économique de l'État »**⁽²⁾. La définition de ce cadre prendra néanmoins encore du temps.

Sous le régime de Vichy, l'acte dit « loi du 19 avril 1941 » met en place dix-neuf préfets régionaux, chacun assisté d'un « *intendant aux affaires économiques* » et d'un « *intendant de police* ». À la Libération, ceux-ci sont transformés en « *commissaires régionaux* » par l'ordonnance du 10 janvier 1944 portant division du territoire en commissariats régionaux de la République et création de commissariats généraux de la République, avant d'être supprimés en 1946⁽³⁾.

Peu de temps après, à la suite des grèves insurrectionnelles de 1947, un décret du 4 mars 1948 et une loi du 21 mai 1948 instituent des « *inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire* » (IGAME), chargés de

(1) Cité par Philippe Piercy, *La France. Le fait régional*, 5^e éd., Hachette, 2014, p. 11.

(2) Gérard Marcou, « *Quel avenir pour la région en France : décentralisation ou autonomies régionales ?* », dans Alberto Lucarelli et Michel Verpeaux (dir.), *Régionalisme italien et régionalisme français*, L'Harmattan, 2012, p. 156.

(3) Loi n° 46-515 du 26 mars 1946 relative à la suppression de certains services régionaux.

coordonner les militaires et les forces de police dans le cadre de grandes circonscriptions. Ce n'est qu'à compter des années 1950 que ces circonscriptions vont également servir de support à l'action économique et planificatrice de l'État.

B. LES RÉGIONS, CADRE D'UNE ACTION ÉCONOMIQUE EFFICACE

1. La création des circonscriptions régionales

C'est en 1956 que les régions deviennent d'authentiques **entités administratives à vocation économique**.

Un premier découpage régional – très proche du découpage actuel – est alors réalisé par arrêté du ministre des Affaires économiques et financières, signé le 28 novembre 1956 et publié le 6 décembre 1956, qui définit les **vingt-quatre circonscriptions des programmes d'action régionale** créées pour l'application du décret n° 55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale.

Celles-ci deviennent des **circonscriptions d'action régionale** dans le **décret n° 60-516 du 2 juin 1960** portant harmonisation des circonscriptions administratives. Elles diffèrent en trois points de la carte définie en 1956 :

- les régions Alpes et Rhône sont fusionnées en une région Rhône-Alpes ;
- le département des Basses-Pyrénées (devenu en 1969 le département des Pyrénées-Atlantiques) de la région Midi-Pyrénées est transféré à la région Aquitaine ;
- le département des Pyrénées-Orientales de la région Midi-Pyrénées est transféré à la région Languedoc-Roussillon.

Cette carte n'a plus évolué depuis lors, sous réserve de la séparation de la Corse de la circonscription Provence-Alpes-Côte-d'Azur, en application du décret n° 70-18 du 9 janvier 1970.

La liste des circonscriptions d'action régionale issues de ce découpage est la suivante : Nord-Pas-de-Calais ; Picardie ; Région parisienne ; Centre ; Haute-Normandie ; Basse-Normandie ; Bretagne ; Pays de la Loire ; Poitou-Charentes ; Limousin ; Aquitaine ; Midi-Pyrénées ; Champagne ; Lorraine ; Alsace ; Franche-Comté ; Bourgogne ; Auvergne ; Rhône-Alpes ; Languedoc-Roussillon ; Provence-Alpes-Côte d'Azur ; Guadeloupe ; Martinique ; Réunion ; Guyane ; Corse.

En dépit de cette émergence progressive, **les régions demeurent cependant, pour l'État, un cadre d'action parmi d'autres**, dès lors que la politique d'aménagement du territoire s'applique, en fonction des domaines

concernés, à des échelons inférieurs – telles que les « *aires métropolitaines* »⁽¹⁾ créées en 1966 – ou, au contraire, à des périmètres plus vastes – par exemple les zones d’attribution de primes à la création d’emplois industriels.

Après l’échec du référendum du 27 avril 1969 tendant à ériger les régions en collectivités territoriales⁽²⁾, cette vocation *spécialisée* de la région est maintenue dans la **loi n° 72-619 du 5 juillet 1972** portant création et organisation des régions, qui crée des **établissements publics régionaux** (EPR) dans chaque circonscription d’action régionale. Dotés d’un conseil régional – élu au suffrage indirect⁽³⁾ – et d’un comité économique et social, ces établissements sont chargés de « *contribuer au développement économique et social de la région* », dans le cadre de la planification étatique mise en œuvre par les préfets de région, créés en 1964⁽⁴⁾.

Il faudra attendre 1982 et 1986 pour que les régions deviennent des collectivités territoriales, dotées d’une compétence générale et administrées par un conseil élu au suffrage universel direct.

2. La création et la montée en puissance des régions

Si ces initiatives avaient organisé une déconcentration de l’État, au profit de structures régionales dirigées par les préfets, représentant le Gouvernement, la **loi n° 82-213 du 2 mars 1982** relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions constitue le premier acte, fondateur, de la décentralisation, en confiant aux représentants élus dans les collectivités territoriales le choix de mener des politiques propres dans des domaines de compétences confiées par l’État.

Ce texte consacre par ailleurs la région en collectivité territoriale de plein exercice, au même titre que les communes et les départements. La loi du 2 mars 1982 institue l’élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux, dans le cadre de circonscriptions départementales, pour un mandat de six ans renouvelable. Les premières élections régionales, dont les modalités sont fixées par la loi n° 85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l’élection des conseillers régionaux, sont organisées le 16 mars 1986.

(1) *Celles-ci ont donné lieu à la création des « organismes régionaux d’étude et d’aménagement des aires métropolitaines » (ORÉAM).*

(2) *Ce référendum faisait suite au discours du général de Gaulle prononcé à Lyon le 24 mars 1968 : « L’effort multiséculaire de centralisation, qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir [l’] unité [de notre pays] malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s’impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain ».*

(3) *Les conseils régionaux sont alors composés des députés et sénateurs élus dans la région, de représentants des collectivités locales élus par les conseils généraux et de représentants des agglomérations désignés en leur sein par les conseils municipaux ou les conseils de communautés urbaines.*

(4) *Décret n° 64-251 du 14 mars 1964 relatif à l’organisation des services de l’État dans les circonscriptions d’action régionale.*

Il faudra cependant attendre la **loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003** relative à l'organisation décentralisée de la République pour que les régions soient inscrites, à l'instar des communes et des départements, à l'article 72 de la Constitution comme collectivités territoriales et soient consacrées ainsi par notre norme fondamentale.

La **loi n° 2004-809 du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales a, pour sa part, entrepris de transférer à la région de nouvelles compétences précédemment exercées par l'État.

Alors que le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, déposé sur le bureau du Sénat concomitamment au présent projet de loi, le 18 juin 2014, va substantiellement les renforcer, les principales compétences des conseils régionaux sont actuellement les suivantes :

– dans le domaine du développement économique, la région est compétente en matière de planification, de programmation des équipements et d'aménagement du territoire ; à ce titre, elle participe à l'élaboration du contrat de projet État-région qu'elle signe avec l'État et du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), des schémas interrégionaux de littoral et de massif ; la région est aussi appelée à gérer les fonds européens, en application de l'article 78 de la **loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014** de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

– elle a en charge la gestion des aides directes ou indirectes aux entreprises pour les inciter à s'implanter sur le territoire régional, les départements et les communes pouvant participer à leur financement dans le cadre de conventions passées avec la région ;

– elle est responsable de la gestion des transports régionaux de voyageurs, notamment ferroviaires (réseau des trains express régionaux), et participe au financement des infrastructures, comme la construction de nouvelles lignes à grande vitesse ;

– dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle, la région met en œuvre des actions de formation professionnelle continue et d'apprentissage, ce qui inclut l'insertion des jeunes en difficulté et les formations en alternance ; elle construit et entretient les lycées d'enseignement général et des lycées et établissements d'enseignement agricole ;

– en matière d'environnement, elle élabore le plan régional pour la qualité de l'air et met en place les parcs naturels régionaux et réserves naturelles régionales ;

– enfin, de manière expérimentale, peuvent lui être transférées des compétences nouvelles, telles que la protection du patrimoine, le développement des ports maritimes et des aérodromes.

Au total, les budgets cumulés des régions représentaient 29,2 milliards d'euros en 2013⁽¹⁾, soit moins de 10 % du total des dépenses des collectivités territoriales qui s'élevaient à 225,9 milliards d'euros.

Cependant, cette montée en puissance des régions, dans des périmètres n'ayant pas évolué depuis le décret n° 60-516 du 2 juin 1960, a suscité de plus en plus de critiques et d'appel à une refonte pour faire émerger des régions en nombre plus limité, aptes à mener des politiques structurantes de développement sur un territoire plus vaste.

C. LES CRITIQUES PORTÉES À LA CARTE TERRITORIALE FRANÇAISE

1. Les limites du découpage existant

Dès la mise en place des établissements publics régionaux, des voix se sont élevées pour regretter que le périmètre des régions soit trop restreint pour l'exercice des compétences « spatiales » en matière de développement économique et de réseaux de transport.

Les 21 régions métropolitaines⁽²⁾ regroupent en moyenne 2,98 millions d'habitants⁽³⁾, contre 5,1 millions d'habitants dans les *Länder* allemands et 4,4 millions d'habitants dans les régions italiennes (hors régions à statut spécial). 10 régions métropolitaines françaises regroupent moins de 2 millions d'habitants. Comme le remarque l'étude d'impact du présent projet de loi, « *seules 4 (Île-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nord-Pas-de-Calais) comptent plus de 4 millions d'habitants tandis que 4 des 17 communautés autonomes espagnoles, 7 des 16 Länder allemands et 8 des 20 régions d'Italie dépassent ce seuil* ».

Ce constat explique que les rapports récents sur la réorganisation territoriale appellent tous à une évolution de la taille de l'échelon régional.

En 2008, le **rapport de la mission d'information mise en place par la commission des Lois sur la clarification des compétences des collectivités territoriales**⁽⁴⁾ avait souligné que « *le faible poids économique et budgétaire des régions françaises, comparé à celui des autres États européens* » et dénoncé le fait que « *l'insuffisance de la taille, mais surtout du poids démographique et économique des régions françaises, comparées à leurs homologues européennes* ».

(1) Les finances des collectivités locales en 2013, site de la direction générale des collectivités locales.

(2) Hors collectivité territoriale de Corse.

(3) Chiffres tirés du décret n° 2013-1289 du 27 décembre 2013 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

(4) Pour un big-bang territorial. Dix principes pour clarifier l'organiser territoriale française, rapport d'information de MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales présidée par M. Jean-Luc Warsmann n° 1153, déposé le 8 octobre 2008.

(notamment à nombre de Länder allemands), pénalise leur action et les possibilités de coopération décentralisée. Île-de-France est la seule région française qui trouve sa place parmi les dix premières régions européennes en termes de puissance économique et de population, alors que les régions de la plupart de nos grands voisins (Allemagne, Italie, Espagne) figurent dans cette liste au moins à deux reprises. À l'inverse, onze des vingt-deux régions françaises ont à la fois une population inférieure à deux millions d'habitants et un produit intérieur brut (PIB) inférieur à 50 milliards d'euros. ». En conséquence, la mission d'information de votre Commission recommandait de favoriser l'agrandissement des régions pendant un délai d'un an, par des incitations financières et par un assouplissement des règles de majorité applicables un agrandissement des régions actuelles, « dès lors qu'il repose en priorité sur le volontariat, permettrait, sans remettre en cause l'unité nationale, de réduire le nombre de ces structures ». Cette réforme de la carte territoriale devait prendre la forme du regroupement de régions entières en « régions étendues ». Cependant, elle n'excluait pas la possibilité de favoriser la recomposition régionale en autorisant le transfert de départements d'une région à une autre, mais elle remarquait alors que « cette démarche, un peu plus fine mais aussi plus complexe que la précédente, nécessiterait un pilotage renforcé de l'État, afin de parvenir à une carte rationnelle de ces "régions recomposées", tout en prenant en compte les aspirations des élus et des populations concernées ».

En 2009, le **Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par l'ancien Premier ministre M. Édouard Balladur**, a proposé la réduction à quinze du nombre des régions ⁽¹⁾. Ce redécoupage régional devait s'accompagner d'une redéfinition des compétences des départements et des régions. Les conclusions de ce comité s'appuyaient sur celles de la commission pour la libération de la croissance française, présidée par M. Jacques Attali, qui proposaient la suppression des départements au profit des régions, afin de simplifier le « millefeuille administratif ». Bien que la création de ces quinze « super-régions » ait suscité de nombreuses hypothèses cartographiques, le rapport du comité Balladur, remis le 5 mars 2009 au président de la République, ne comportait aucune carte de redécoupage régionale.

En 2013, la **mission commune d'information du Sénat, présidée par l'ancien Premier ministre M. Jean-Pierre Raffarin, et dont le rapporteur était M. Yves Krattinger** ⁽²⁾, a proposé de réduire entre huit et dix le nombre des régions métropolitaines. La mission a milité « pour la constitution de grandes régions, sans ambition de proximité mais qui auraient une réelle vocation d'aménagement du territoire. La cohérence d'une politique sur un espace suffisamment vaste reposera sur le lien entre les collectivités territoriales de proximité (le département et les communes, principalement) avec la région,

(1) Rapport au président de la République du comité pour la réforme des collectivités locales, Il est temps de décider, mars 2009, proposition n° 7.

(2) Rapport d'information n° 49 (2013-2014), Des territoires responsables pour une République efficace de M. Yves Krattinger, fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République.

collectivité territoriale d'aménagement du territoire. » La mission commune d'information a cependant tempéré cet objectif en affirmant que le redécoupage des régions ne représentait pas l'unique voie pour renforcer la puissance des régions françaises, en estimant que la puissance économique d'une région n'est pas uniquement liée à sa démographie ou à sa superficie mais repose aussi, et avant tout, sur les compétences exercées et les moyens budgétaires dont elle dispose pour les assumer.

2. L'échec des tentatives d'évolution volontaire de la carte régionale

Si le découpage initial des régions relève actuellement d'un décret, l'article L. 4122-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « *les limites territoriales des régions sont modifiées par la loi après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés. La modification des limites territoriales des régions peut être demandée par les conseils régionaux et les conseils généraux intéressés. Toutefois, lorsqu'un décret en Conseil d'État modifie les limites territoriales de départements limitrophes n'appartenant pas à la même région, et qu'un avis favorable a été émis par les conseils généraux et par les conseils régionaux, ce décret entraîne la modification des limites de la région.* ». Dans les faits, hormis la transformation de certaines régions en collectivités territoriale à statut particulier⁽¹⁾, aucune évolution du découpage régional n'a été mise en œuvre par le législateur.

Cependant, la loi a mis en place plusieurs procédures permettant une évolution de la carte régionale, à l'initiative des élus locaux.

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République avait ainsi prévu de donner la possibilité à plusieurs régions de demander à se regrouper, par délibérations concordantes des conseils régionaux intéressés accompagnées « *de l'avis favorable exprimé par une majorité qualifiée constituée de la moitié des conseils généraux représentant les deux tiers de la population ou des deux tiers des conseils généraux représentant la moitié de la population* ». La fusion pouvait alors être décidée par décret en Conseil d'État.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a remplacé ce dispositif par plusieurs nouvelles procédures organisant l'évolution de la carte régionale ; cependant, au cours de l'examen parlementaire du projet de loi, a été introduite l'exigence de consultations référendaires qui rend l'aboutissement de ces procédures fortement hypothétiques.

Le regroupement de régions contigües, organisé par l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales, peut être demandé par des délibérations concordantes des conseils régionaux. Après avoir recueilli l'avis du comité de massif⁽²⁾ et des conseils généraux des régions concernées, le regroupement ne

(1) En Corse, en Guyane et en Martinique.

(2) Créés dans chaque massif montagneux par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, les comités de massif, co-présidés par le préfet coordonnateur de massif et un

peut être mis en place par décret en Conseil d'État qu'après l'organisation d'une consultation référendaire et l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits, au sein de chacune des régions concernées par le projet de fusion. L'article 3 du présent projet de loi propose de supprimer cette procédure, la carte régionale étant dorénavant fixée par le législateur.

La procédure de rattachement d'un département à une région limitrophe, prévue par l'article L. 4122-1 du code général des collectivités territoriales, nécessite la même convergence de vues des élus et des populations. Elle requiert des délibérations concordantes du conseil général comme des deux conseils régionaux concernés, avant l'organisation d'une consultation référendaire qui ne peut être valide que si la même règle de double majorité (majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits) est constatée dans chacun des trois périmètres concernés : le département concerné, la région de rattachement précédent et la région de rattachement projeté.

Si plusieurs délibérations ont été prises notamment par des départements bretons ⁽¹⁾, aucun projet d'évolution en ce sens n'a été mené à terme.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 avait également prévu deux autres procédures, l'une codifiée à l'article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales permettant d'organiser la fusion entre deux départements selon la même procédure que celle applicables à la fusion des régions, et une procédure permettant aux organes délibérants d'une région et des départements qui la composent de demander au législateur la mise en place d'une collectivité territoriale unique exerçant les compétences départementales et régionales. Le seul projet en ce sens ⁽²⁾, élaboré au sein de la région Alsace, n'a cependant pas pu aboutir, car bien qu'approuvé par 57,6 % des suffrages exprimés lors de la consultation référendaire organisée le 7 avril 2013, cette approbation n'a pas représenté la majorité des suffrages dans le Haut-Rhin et le quart du corps électoral dans les deux départements concernés.

3. Les évolutions récentes des cartes territoriales des pays européens vont vers un accroissement de la taille des régions dans le cadre d'un découpage effectué au niveau national

L'étude d'impact du présent projet de loi met en exergue l'exemple de l'Italie, où une réforme territoriale d'ampleur est menée depuis 2001 : « *par la*

élu local, sont des instances de concertation comprenant des représentants des collectivités territoriales, des acteurs socio-professionnels et des représentants du secteur associatif. Les comités définissent les objectifs et précisent les actions qu'ils jugent souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection du massif. Ils ont notamment pour objet de faciliter, par leurs avis et leurs propositions, la coordination des actions publiques dans le massif.

(1) Par exemple, le conseil général du Morbihan a adopté à l'unanimité un vœu en faveur du rattachement de la Loire-Atlantique à la Bretagne le 7 décembre 2011.

(2) Hors les cas particuliers de la Martinique et de la Guyane.

réforme constitutionnelle de 2001, l'Italie a fait de ses régions (15 à statut normal et 5 régions autonomes) le principal niveau de son organisation territoriale. Ces grands ensembles démographiques et géographiques, dotés d'une identité historique forte bénéficient désormais d'importantes ressources financières péréquatrices, de très larges compétences et d'un pouvoir normatif propres à assurer leur libre administration. Bien que d'inspiration fédéraliste, la réforme italienne maintient le principe d'un État unitaire. Dans la continuité des réformes institutionnelles majeures qu'a connues ce pays au début des années 2000, le gouvernement de la République italienne, envisage de supprimer un échelon de collectivité territoriale, les provinces, afin de renforcer encore les moyens d'action et les responsabilités du niveau régional. Dans le même temps, la réforme devrait s'accompagner de la constitution de grandes métropoles. »

Mais au-delà de cet exemple, votre rapporteur constate que la majorité des réformes territoriales menées dans les pays européens, notamment depuis le début de la crise actuelle, tendent à mettre en place des régions plus grandes et plus puissantes ⁽¹⁾ : ainsi, à titre d'exemple :

- en 1999, la Pologne a réduit à 16 le nombre de ses régions ;
- au Danemark, 5 régions ont été créées en 2007 en remplacement des 14 comtés, pour prendre en charge une grande partie des responsabilités sanitaires ;
- en Grèce, 13 régions dotées d'institutions élues et de nouvelles compétences ont remplacé le 1^{er} janvier 2011, dans le cadre des réformes *Kallikratis*, les 54 départements ;
- en Suède, un projet en cours de discussion vise à fusionner les 21 comtés existants en 6 ou 9 régions à l'horizon 2015, en les dotant de compétences en matière de santé et de planification régionale.

Dans tous ces États, la réorganisation territoriale a été menée par le pouvoir central, en concertation avec les collectivités remplacées.

II. LE PRÉSENT PROJET DE LOI PERMET AU LÉGISLATEUR DE SE SAISIR DU DÉCOUPAGE RÉGIONAL

L'exposé des motifs du présent projet de loi lui assigne comme objectif de « doter les régions françaises d'une taille critique qui leur permette d'exercer à la bonne échelle les compétences stratégiques qui leur sont attribuées, de rivaliser avec les collectivités comparables en Europe et de réaliser des gains d'efficience ».

(1) Exemples tirés de *Dexia Crédit Local et Conseil des communes et régions d'Europe*, Note sur les finances territoriales européennes, juillet 2012 : http://www.dexia-creditlocal.fr/collectivites-locales/expertise/europe-international/Documents/Note%20UE%202012/Note_UE_juillet_2012.pdf

La réforme territoriale engagée par ce texte prendra naturellement sa pleine signification avec la discussion du second projet de loi déposé au Sénat le 18 juin 2014, portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui renforce sensiblement les compétences des régions, prévoit un caractère prescriptif pour leurs documents de planification et leur reconnaît la possibilité de proposer des mesures à caractère réglementaire.

Le présent projet de loi comprend quatre chapitres respectivement consacrés à la définition d'une nouvelle carte régionale, aux modifications en conséquence de la répartition des conseillers régionaux, au règlement des dispositions censurées par le Conseil constitutionnel relatives aux vacances de siège de conseiller départemental et au report des prochaines élections régionales et départementales.

A. UNE NOUVELLE CARTE RÉGIONALE

Le chapitre I^{er} du projet de loi est consacré à la mise en place de la nouvelle carte régionale.

Dans sa rédaction initiale, l'**article 1^{er}** regroupait les 21 régions métropolitaines existantes⁽¹⁾ en 14 régions issues de la fusion des régions existantes.

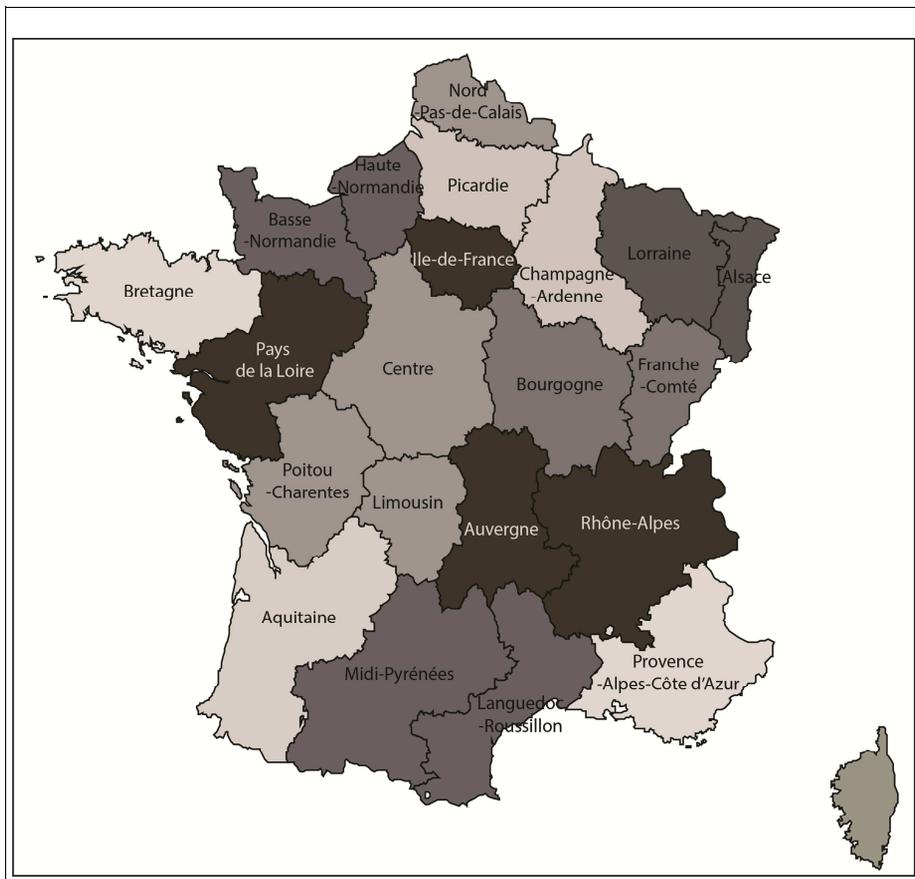
Cette nouvelle carte reposait sur le principe de non-démembrement des régions actuelles, qui sont maintenues dans leur périmètre actuel ou regroupées.

En application du projet de réorganisation présenté par le président de la République le 2 juin 2014, six régions ne feraient l'objet d'aucune modification de leur périmètre : il s'agit des régions Aquitaine, Bretagne, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Les quinze autres régions font l'objet de fusion. Douze d'entre elles seraient regroupées avec une région contiguë, afin de créer six nouvelles régions : Alsace et Lorraine, Auvergne et Rhône-Alpes, Bourgogne et Franche-Comté, Champagne-Ardenne et Picardie, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, Haute-Normandie et Basse-Normandie. Enfin seraient fusionnées les trois régions Centre, Limousin et Poitou-Charentes.

(1) La collectivité territoriale à statut particulier de Corse, comme les régions d'outre-mer, n'étant pas concernées par cette réforme.

LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS PROPOSÉS PAR LE PROJET DE LOI INITIAL



L'article 2 prévoyait la fixation provisoire du chef-lieu des nouvelles régions par décret pris avant le 31 décembre 2015. Le choix des nouvelles capitales régionales s'effectuerait après consultation du conseil municipal de la commune envisagée pour être le siège du nouveau conseil régional et des conseils régionaux inclus dans le périmètre de la nouvelle région. Dans un deuxième temps, la fixation du chef-lieu serait définitivement actée par décret en Conseil d'État pris avant le 1^{er} juillet 2016 après avis du nouveau conseil régional élu en décembre 2015.

L'article 3 abrogeait les dispositions organisant la fusion volontaire entre régions, devenues inutiles une fois que la carte aurait été redessinée par le législateur.

L'article 4 fixait au 1^{er} janvier 2016 la date d'entrée en vigueur de la nouvelle carte régionale.

B. UNE ADAPTATION DU NOMBRE ET DU MODE D'ÉLECTION DES CONSEILLERS RÉGIONAUX

1. La fixation des effectifs des conseils régionaux : un plafonnement à 150 élus par conseil régional

Pour déterminer **le nombre de conseillers régionaux des futures régions**, l'**article 6** du projet de loi, dans sa version initiale, met en œuvre une méthode simple, en procédant à l'addition des effectifs, déjà prévus dans le code électoral ⁽¹⁾, des conseils régionaux actuels.

Toutefois, afin d'éviter que les effectifs des futurs conseils régionaux soient trop importants, il est proposé de fixer **un nombre maximal de 150 élus** par région.

Compte tenu des regroupements proposés à l'article 1^{er} du projet de loi, ce plafonnement aurait un effet :

– dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, pour laquelle l'addition des effectifs actuels aboutirait à 204 conseillers régionaux ;

– dans la région Centre-Limousin-Poitou-Charentes, pour laquelle l'addition des effectifs actuels aboutirait à 175 conseillers régionaux ;

– dans la région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, pour laquelle l'addition des effectifs actuels aboutirait à 158 conseillers régionaux.

Ce nouveau plafond s'appliquant également aux autres régions – celles dont les limites territoriales demeureraient inchangées –, il aurait également un impact sur le conseil régional d'Île-de-France, qui compte aujourd'hui 209 membres.

Au total, le plafonnement à 150 des effectifs des conseils régionaux conduit à **réduire le nombre global de conseillers régionaux de 146 élus, soit une baisse de 8,7 %** par rapport aux effectifs actuels.

2. L'élection des conseillers régionaux : un mode de scrutin légèrement modifié afin de garantir une meilleure représentation des territoires

Après avoir fait l'objet de plusieurs modifications, le mode de scrutin applicable aux élections régionales est demeuré inchangé depuis 2003. Le projet de loi n'y apporte que deux aménagements : d'une part, il actualise le nombre de candidats de chaque liste dans les différentes sections départementales composant les régions ; d'autre part, il introduit un plancher d'un siège de conseiller régional par département.

(1) Tableau n° 7 annexé à l'article L. 337.

a. Un mode de scrutin inchangé depuis 2003

Conséquence de la transformation des régions en collectivités territoriales⁽¹⁾, les conseils régionaux sont élus au suffrage universel direct depuis 1986. Le mode de scrutin a varié plusieurs fois.

La **loi n° 85-692 du 10 juillet 1985** modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux prévoyait une élection au scrutin de liste à un seul tour, à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne, avec un seuil de représentativité fixé à 5 % des suffrages exprimés. La circonscription d'élection était le département, les sièges étant répartis en fonction du poids démographique de chaque département dans la région.

Ce mode de scrutin n'était guère favorable à la constitution de majorités stables. Les élections régionales de 1998, en particulier, ont donné lieu à un fort émiettement de la composition politique des conseils régionaux, rendant difficile la gestion de certaines régions.

Afin d'y remédier, la **loi n° 99-36 du 19 janvier 1999** relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux avait mis en place un mode de scrutin « mixte », à deux tours, combinant représentation proportionnelle et prime majoritaire d'un quart des sièges en faveur de la liste arrivée en tête, avec un seuil de représentativité de 3 % des suffrages exprimés. Autre changement important, cette élection devait se dérouler dans des circonscriptions régionales, et non plus dans le cadre des départements. La durée du mandat était, par ailleurs, ramenée de six à cinq ans.

Toutefois, cette loi ne fut jamais appliquée. Avant les élections régionales de 2004, s'y substitua la **loi n° 2003-327 du 11 avril 2003** relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques⁽²⁾.

Cette loi, mise en œuvre lors des élections régionales de 2004 et de 2010, est toujours en vigueur, dès lors qu'a été abrogée en 2013 la réforme qui devait, à compter de 2014, remplacer les conseillers régionaux et les conseillers généraux par des conseillers territoriaux élus au scrutin majoritaire uninominal à deux tours⁽³⁾.

(1) Par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Depuis la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, les régions sont qualifiées de collectivités territoriales à l'article 72 de la Constitution.

(2) Ses dispositions figurent aux articles L. 336 et suivants du code électoral.

(3) La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral a abrogé les dispositions relatives aux conseillers territoriaux prévues dans la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Par rapport à la loi du 19 janvier 1999, la loi du 11 avril 2003 conserve le mécanisme de la *prime majoritaire* d'un quart des sièges et le principe de listes *régionales*, mais elle introduit plusieurs modifications :

- les conseillers régionaux sont élus pour *six ans*, et non pas cinq ans ;
- les listes régionales sont divisées en *sections départementales*, afin de maintenir un lien entre les élus et les départements qui composent la région ;
- en l'absence de majorité absolue dégagée au premier tour, le *seuil autorisant une liste à se présenter au second tour* est de 10 % des suffrages exprimés (au lieu de 5 % dans la loi de 1999) ;
- la possibilité de *fusionner entre les deux tours* est réservée aux listes ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés (au lieu de 3 % dans la loi de 1999) ;
- le *seuil de représentativité*, nécessaire à l'attribution de sièges, est porté à 5 % des suffrages exprimés (au lieu de 3 % dans la loi de 1999).

Concrètement, à l'issue du scrutin, l'attribution des sièges se déroule en deux temps.

Les résultats sont d'abord appréciés au niveau régional, afin d'être traduits en nombre de sièges remportés par chaque liste.

Au *premier tour*, la liste qui obtient la majorité absolue des suffrages exprimés bénéficie, grâce à la prime majoritaire, d'un nombre de sièges égal au quart du nombre des sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. Les sièges restants sont répartis, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, entre toutes les listes ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés.

Si aucune liste n'a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, un *second tour* est organisé, auquel ne peuvent participer que les listes ayant recueilli au moins 10 % des suffrages exprimés au premier tour. Les fusions de listes sont possibles à partir de 5 % des suffrages exprimés. Le calcul des sièges obtenus par chaque liste au second tour obéit aux mêmes règles qu'au premier tour.

Dans un second temps, afin de déterminer la liste des candidats élus, le nombre de sièges remportés par chaque liste est réparti entre les sections départementales qui la composent.

Cette répartition s'effectue *proportionnellement aux voix obtenues par chaque liste dans chaque département*, selon la règle de la plus forte moyenne. Par exemple, si une liste qui a obtenu 10 sièges a réalisé 50 % de ses suffrages dans le département A, 30 % dans le département B et 20 % dans le département C, 5 sièges seront attribués à la section départementale A, 3 à la section B et 2 à la section C.

Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation – qui doit respecter une alternance entre candidat de chaque sexe – de chaque section départementale.

En conséquence, **le nombre d'élus par département n'est pas fixe d'une élection à l'autre : il varie en fonction des résultats électoraux et, en particulier, du nombre de votants dans chaque département.** Pour cette raison, le tableau des effectifs des conseillers régionaux figurant dans le code électoral mentionne, pour chaque section départementale, un nombre de *candidats*, et non pas un nombre de sièges par département ⁽¹⁾. Le nombre global de conseillers régionaux par région est, quant à lui, fixe.

b. Une actualisation du nombre de candidats par section départementale

L'article 6 du projet de loi tend à **modifier le nombre de candidats par section départementale dans chaque région.**

Cette modification est indispensable dans les régions dont le nombre total d'élus régionaux diminue, sous l'effet du **plafonnement à 150 conseillers régionaux** prévu au même article 6.

Elle vise également à tirer les conséquences, dans l'ensemble des régions (y compris celles dont le périmètre serait inchangé), des **dernières évolutions démographiques** par département ⁽²⁾. Le tableau des candidats par section départementale n'a, en effet, plus été modifié depuis la loi du 11 avril 2003 précitée.

La même méthode que celle employée lors de l'élaboration de cette loi est ici reconduite : un *nombre théorique de conseillers régionaux* par département est calculé proportionnellement à la population du département dans la région, selon la méthode du plus fort reste ; à ce nombre sont ajoutées *deux unités* visant à tenir compte d'éventuelles vacances de sièges. Le total aboutit au *nombre de candidats* que chaque liste régionale devra présenter dans la section départementale correspondante.

Comme on l'a déjà souligné, le nombre de conseillers régionaux *effectivement élus* par département peut, quant à lui, varier d'une élection à l'autre, en fonction des choix des votants dans chaque département.

c. L'introduction d'un plancher d'un siège de conseiller régional par département

Conséquence du caractère variable du nombre de sièges qu'obtiendra chacun des départements d'une région, **rien ne garantit aujourd'hui que chaque**

(1) Tableau n° 7 annexé à l'article L. 337 du code électoral.

(2) Décret n° 2013-1289 du 27 décembre 2013 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

département bénéficie d'un nombre minimal d'élus au sein du conseil régional. Sous l'empire du mode de scrutin actuel, il est possible que certains départements peu peuplés, *a fortiori* si la participation y est plus faible que dans les autres départements de la région, ne soient pas représentés au conseil régional.

Jusqu'à présent, ce cas de figure ne s'est jamais produit. Depuis les dernières élections régionales de mars 2010, seul un département – la Lozère (Languedoc-Roussillon) – ne dispose que d'un seul siège au sein du conseil régional. Aucun autre département ne bénéficie actuellement de moins de quatre conseillers régionaux ⁽¹⁾.

À l'avenir, la démographie déclinante de plusieurs départements pourrait conduire à ce que certains d'entre eux n'obtiennent aucun siège au conseil régional. Ce risque est accru par la diminution globale du nombre de conseillers régionaux, proposé à l'article 6 du projet de loi. La Lozère, par exemple, est appelée à appartenir à une région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, dont l'effectif global serait plafonné à 150 élus (au lieu de 158 si les effectifs actuels de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon étaient simplement additionnés).

L'article 7 du projet de loi vise à **garantir qu'à l'avenir, aucun département ne soit privé de toute représentation au sein du conseil régional.**

Concrètement, il s'agit de faire en sorte qu'à **chaque scrutin régional, chacun des départements de la région bénéficie au moins d'un élu.** Le mécanisme proposé consiste, au sein de la liste arrivée en tête des suffrages au niveau régional, à réattribuer au département concerné un siège d'une autre section départementale de liste – à savoir le dernier siège qui aurait été attribué selon les modalités habituelles.

En application de l'**article 8** du projet de loi, l'ensemble des modifications relatives aux élections régionales entreront en vigueur lors du prochain renouvellement général des conseils régionaux, prévu en décembre 2015 en application de l'article 12.

(1) Les départements disposant de quatre élus sont le Territoire-de-Belfort (Franche-Comté), les Alpes de Haute-Provence et les Hautes-Alpes (Provence-Alpes-Côte d'Azur).

C. LA PRISE EN COMPTE DE LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE POUR L'ORGANISATION DU REMPLACEMENT DES CONSEILLERS DÉPARTEMENTAUX

En application de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, **les prochaines élections départementales se dérouleront au scrutin binominal paritaire** : les candidatures prendront la forme, dans chaque canton, de « *binômes* » composés d'une femme et d'un homme ⁽¹⁾. Chaque candidat aura un suppléant de même sexe.

Lorsqu'il a contrôlé, le 16 mai 2013, la conformité de cette loi à la Constitution, **le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions qui prévoyaient que, lorsque le suppléant d'un conseiller départemental n'était pas en mesure de le remplacer, le siège correspondant demeurait vacant** jusqu'au prochain renouvellement du conseil départemental.

Le législateur avait préféré cette solution à celle consistant à organiser une élection départementale partielle au scrutin uninominal. En effet, une telle élection pourrait avoir pour conséquence de mettre fin à la parité au sein du conseil départemental, sauf à imaginer interdire les candidatures de l'un ou l'autre des deux sexes – ce qui paraît juridiquement périlleux.

Le Conseil constitutionnel a cependant jugé qu'en laissant des sièges vacants, « *le dispositif prévu par la loi pourrait conduire à ce que le fonctionnement normal du conseil départemental soit affecté dans des conditions remettant en cause l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales et le principe selon lequel elles s'administrent librement par des conseils élus* » ⁽²⁾.

Les **articles 9, 10 et 11** du projet de loi en tirent les conséquences et prévoient, **dans le cas particulier de la vacance d'un siège de conseiller départemental non susceptible d'être pourvu par son remplaçant, l'organisation d'une élection départementale partielle au scrutin uninominal.**

Cette élection serait **ouverte aux candidats des deux sexes**. En effet, comme le souligne l'étude d'impact jointe au projet de loi, « *conformément à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la qualité de citoyen ouvre l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu. Ce principe de valeur constitutionnelle s'oppose à toute division par catégorie des éligibles et le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de*

(1) Articles L. 191 et suivants du code électoral.

(2) Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

rappeler qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique. Il semble dès lors impossible d'exclure un candidat à une élection parce qu'il serait de sexe masculin ou de sexe féminin ».

La parité entre les deux sexes au sein du canton et, partant, au sein du conseil départemental ne sera ainsi pas juridiquement garantie. En pratique, **une rupture de la parité devrait néanmoins rarement se produire**, non seulement parce qu'elle suppose que le mécanisme de remplacement de droit commun n'ait pas fonctionné ⁽¹⁾, mais aussi parce qu'en cas d'élection partielle, les partis politiques s'efforceront sans doute de présenter un candidat de même sexe que celui dont le siège est devenu vacant.

D. UN NOUVEAU CALENDRIER ÉLECTORAL POUR LES ÉLUS RÉGIONAUX ET DÉPARTEMENTAUX PERMETTANT DES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES ULTÉRIEURES

L'**article 12** réorganise le calendrier électoral des conseils départementaux et régionaux, et affecte ainsi la durée des mandats de ces élus, que ce soit pour proroger des mandats en cours ou réduire par avance des mandats à venir.

Ainsi, en raison du redécoupage de la carte régionale, les élections régionales seraient reportées de mars 2015 à décembre 2015. Ce report est dû à la nécessité que les futures circonscriptions régionales soient définies plus d'un an avant le scrutin, afin de permettre l'application de l'article L. 52-4 du code électoral qui prévoit que les obligations de tenue d'un compte de campagne et au plafonnement des dépenses de campagne sont *applicables « pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection »*.

Afin de maintenir la concomitance des élections locales et d'éviter de convoquer les électeurs deux fois dans la même année, les élections départementales et les élections des assemblées délibérantes des collectivités territoriales de Corse, de Guyane, de Martinique et de Mayotte seraient également reportées de mars 2015 à décembre 2015.

Par ailleurs, l'échéance des mandats acquis lors de ces élections et le prochain renouvellement de ces assemblées locales seraient fixés en mars 2020, respectant l'usage selon lequel ces élections ont lieu en mars et dérogeant au terme de six ans qui auraient dû voir ces mandats expirés en décembre 2021 qui devrait constituer leur terme normal.

Coïncidant avec l'échéance normale des mandats municipaux et communautaires, cette date unique n'a pas pour objectif d'organiser un quadruple scrutin, mais de permettre, à cette horizon, *« compte tenu de l'évolution en profondeur de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales en cours »*, une *« nouvelle organisation territoriale de la République fondée sur la*

(1) Cela suppose, par exemple, que le remplaçant du conseiller départemental soit décédé, qu'il ait été touché par une inéligibilité ou qu'il ait démissionné de son mandat.

pérennisation d'un niveau communal et intercommunal d'une part et la révision de la place du département et de la région d'autre part » par l'organisation de deux scrutins au suffrage universel en mars 2020 ⁽¹⁾.

Enfin, dans la perspective de la création de la métropole de Lyon au 1^{er} janvier 2015, appelée à exercer les compétences du département, l'article 12 prévoit de mettre un terme, à compter de cette date, aux mandats des conseillers généraux du Rhône élus exclusivement sur le territoire métropolitain.

III. L'ABSENCE DE CONSENSUS PARMIS LES SÉNATEURS A CONDUIT LA SECONDE CHAMBRE À NE PAS SE SAISIR DU DÉBAT

A. LE DÉPLOIEMENT D'UN ARSENAL PROCÉDURAL SANS PRÉCÉDENT

L'examen du présent projet de loi a été l'occasion, pour un certain nombre de sénateurs opposés aux principes de la réforme proposée et à son calendrier, d'utiliser toutes les prérogatives prévues par la Constitution et le Règlement du Sénat pour empêcher la seconde chambre de se pencher sur le fond du projet de loi.

Ainsi, sur demande du groupe Communiste, républicain et citoyen, la Conférence des Présidents du Sénat a pris acte, lors de sa réunion du 18 juin 2014, de la création d'une commission spéciale sur le projet de loi, alors que le droit électoral et l'organisation des collectivités territoriales relèvent de la compétence pleine et entière de la seule commission des Lois.

En outre, elle a décidé, en application de l'article 45 de la Constitution et du sixième alinéa de l'article 29 du Règlement du Sénat, de s'opposer à l'engagement de la procédure accélérée sur le projet de loi. Réunie le 19 juin 2014, la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale a décidé à l'inverse, en application du troisième alinéa de l'article 102 du Règlement de l'Assemblée nationale, de ne pas s'opposer à l'engagement de la procédure accélérée sur ce texte. Les conditions prévues par le deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, prévoyant que la procédure accélérée n'est pas applicable si les Conférences des présidents s'y sont conjointement opposées, n'étant pas remplies, la procédure accélérée engagée par le Gouvernement a été maintenue.

Le 26 juin 2014, après avoir adopté plusieurs amendements et articles du projet de loi, la commission spéciale du Sénat a rejeté l'ensemble du texte qu'elle avait élaboré.

Réunie le même jour en application du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution et du cinquième alinéa de l'article 29 du Règlement du Sénat, la Conférence des Présidents du Sénat, mettant en cause l'étude d'impact accompagnant le texte, a constaté la méconnaissance des règles fixées par la loi

(1) *Étude d'impact du présent projet de loi.*

organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, pour la présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

En conséquence, le projet de loi a été retiré de l'ordre du jour du Sénat. Le Conseil constitutionnel a alors été saisi par le Premier ministre, en application du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution.

Le 1^{er} juillet, le Conseil constitutionnel a jugé que la présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral était conforme aux conditions fixées par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ⁽¹⁾. Le même jour, sur demande du Gouvernement, la Conférence des Présidents a réinscrit l'examen de ce projet de loi à l'ordre du jour du Sénat à compter du 2 juillet.

Ce même 1^{er} juillet, les sénateurs membres du groupe Communiste, républicain et citoyen et du groupe du Rassemblement démocratique et social européen ont déposé, en application de l'article 11 de la Constitution et de l'article 67 du règlement du Sénat, une motion tendant à proposer au président de la République de soumettre au référendum le présent projet de loi. Cette motion a été envoyée à la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi qui a donné un avis favorable à son adoption le même jour.

Le 2 juillet, la motion a été adoptée par le Sénat et transmise à l'Assemblée nationale. Le même jour, en application de l'article 123 du Règlement de l'Assemblée nationale, cette motion a été examinée et rejetée par la commission des Lois, puis en séance publique.

Les conditions prévues par l'article 11 de la Constitution, prévoyant une proposition conjointe des deux assemblées, n'ayant pas été remplies, par conséquent, la discussion du texte a pu reprendre devant le Sénat au point où elle avait été interrompue, conformément à l'article 68 du Règlement du Sénat, à partir du 3 juillet, jusqu'à l'adoption du présent texte le 4 juillet.

Cependant, le dispositif adopté par le Sénat diffère largement du projet de loi initial.

B. LE REFUS DE TOUT REDÉCOUPAGE RÉGIONAL

Alors que la commission spéciale avait voté l'article 1^{er} après avoir adopté plusieurs amendements proposant un découpage alternatif des futures régions, elle a rejeté par la suite le texte qu'elle avait élaboré.

(1) *Décision n° 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014.*

En conséquence, en séance publique, le Sénat a été saisi de l'**article 1^{er}** dans la version initiale du Gouvernement ; après de longs débats, il a supprimé cet article, prévoyant le regroupement des régions existantes, ainsi que, par conséquence, les articles 2 et 4.

Le texte adopté par le Sénat ne prévoit donc plus de dispositions fixant les nouvelles délimitations des régions. La seconde chambre a ainsi remis une copie vierge sur le cœur du projet de loi.

C. L'ÉNONCÉ DE PRINCIPES SANS AUCUNE PORTÉE NORMATIVE

À l'initiative de M. François Zocchetto et des membres du groupe Union des démocrates et indépendants – Union centriste du Sénat, la seconde chambre a inséré un **article 1^{er} A** précisant les objectifs assignés au présent texte : favoriser une « *meilleure efficacité publique* », lutter contre « *l'érosion de la démocratie locale* » et « *armer la France face aux défis de la mondialisation* ».

Pour cela, il prévoit un certain nombre de prescriptions à caractère général : « *respecter la diversité des territoires* », « *redéfinir la sphère d'intervention de l'État* », « *réformer la fiscalité locale* », répartir les compétences entre les niveaux d'administration publique avant « *toute réorganisation du périmètre ou de l'organisation* » de ceux-ci.

D. L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS D'ÉVOLUTION VOLONTAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En réécrivant l'**article 3** à l'initiative du rapporteur de sa commission spéciale, le Sénat a supprimé l'obligation d'approbation par une consultation référendaire des projets de fusion de départements (article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales), de fusion de régions (article L. 4123-1 du même code), de fusion entre une région et les départements qui la composent pour constituer une collectivité territoriale unique (article L. 4124-1) et de rattachement d'un département à une région différente (article L. 4122-1-1). Tous ces projets pourraient désormais être mis en œuvre par décret en Conseil d'État dès lors que les assemblées délibérantes des collectivités concernées auraient exprimé une volonté commune par délibérations concordantes.

En outre, à l'initiative de M. Jacques Mézard, la rédaction adoptée par le Sénat a prévu que le rattachement d'un département à une autre région qui lui serait contigüe pourrait être mise en œuvre par décret en Conseil d'État après accord des conseils du département et de la région concernés, sans consultation de la région de rattachement qui verrait son périmètre ainsi modifié.

E. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ATTRIBUTION DES SIÈGES DE CONSEILLERS RÉGIONAUX PAR DÉPARTEMENT

À l'**article 7**, à l'initiative de M. Jacques Mézard, le Sénat a doublement modifié le plancher d'un conseiller régional par département.

D'une part, ce plancher a été porté à **cinq élus** par département, en dépit de l'avis défavorable du Gouvernement, pour qui cette disposition pose « *en l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, un problème très concret, car le juge constitutionnel ne tolère pas un écart de représentativité supérieur à 20 % par rapport à la moyenne régionale des départements* » ⁽¹⁾.

D'autre part, au lieu d'une redistribution des sièges au sein de la liste arrivée en tête des suffrages au niveau régional, le dispositif adopté par le Sénat consiste à créer des **sièges supplémentaires**, afin de parvenir à doter chaque département de cinq conseillers régionaux. Le nombre total d'élus régionaux fixé dans le code électoral ne serait donc pas limitatif et varierait d'une élection à l'autre, en fonction des résultats électoraux dans les départements.

F. LA SUPPRESSION DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX EFFECTIFS DES CONSEILLERS RÉGIONAUX ET AU CALENDRIER ÉLECTORAL

En conséquence de la suppression de l'article 1^{er}, relatif à la délimitation des régions, le Sénat a également supprimé l'**article 6**, qui contenait le tableau des effectifs des conseillers régionaux par région et des candidats par section départementale.

De la même manière, le Sénat a supprimé l'**article 12**, fixant le calendrier électoral en reportant les prochaines élections départementales et régionales en décembre 2015.

IV. LES AVANCÉES ADOPTÉES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

A. UNE NOUVELLE CARTE DÉLIMITANT LES FUTURES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES

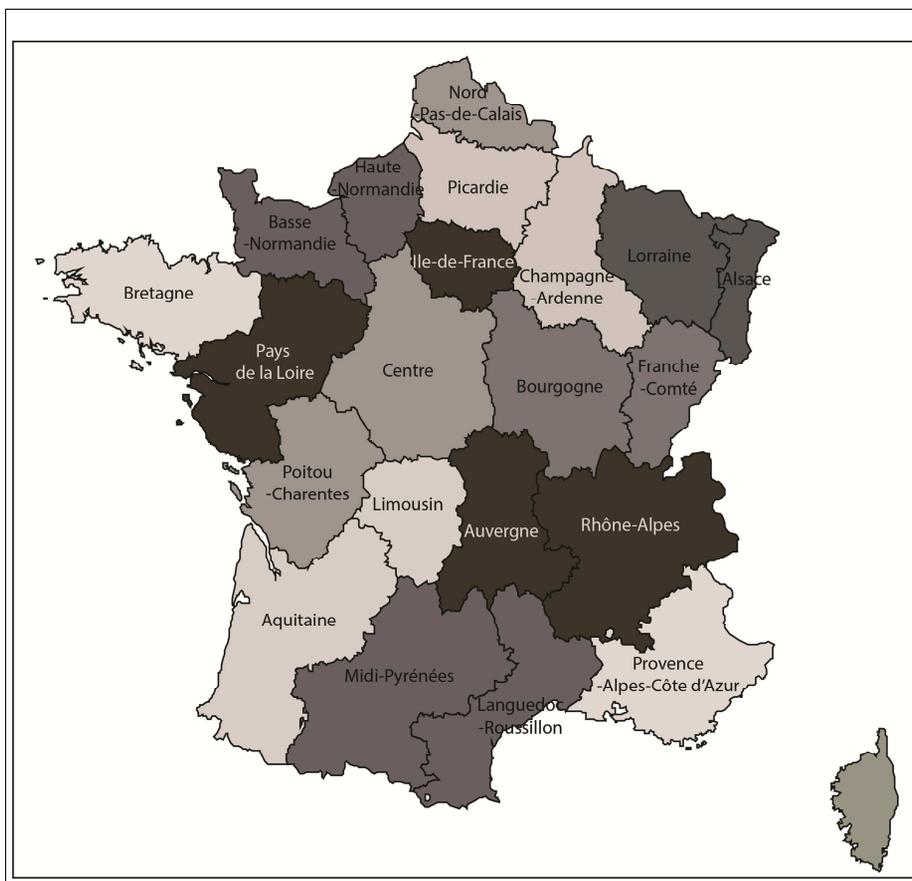
À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a rétabli l'**article 1^{er}** en conservant les grandes lignes du découpage proposé, tout faisant évoluer les délimitations régionales à l'ouest de la France.

Au cours des trente heures d'auditions qu'il a pu mener, votre rapporteur a eu l'occasion d'interroger plus d'une centaine de personnes, représentant les principales forces politiques des conseils régionaux, sur le projet de redécoupage prévu par le projet de loi initial, sur les projets alternatifs et sur les enjeux qui s'y attachent.

(1) M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, séance du 4 juillet 2014.

Afin de proposer une première délimitation régionale, cohérente avec les principes du projet de loi, qui respecte les périmètres des régions existantes et l'objectif de s'en tenir à un maximum de treize régions en métropole, le découpage adopté par la Commission, à l'initiative de votre rapporteur, reprend celui présenté par le président de la République et le Gouvernement, tout en regroupant l'Aquitaine et le Limousin ; le Centre et le Poitou-Charentes formeraient alors une seule région.

**LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS
ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**



**B. LE CHEF-LIEU ET LE NOM DES NOUVELLES RÉGIONS DÉTERMINÉS
PAR LES ÉLUS APRÈS UNE LARGE CONCERTATION LOCALE**

En rétablissant les **articles 1^{er} et 2**, à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a prévu que le chef-lieu provisoire serait déterminé en 2015 par décret après consultation des conseils régionaux existants et organisation d'un large débat réunissant les conseils économiques, sociaux et environnementaux

régionaux, ainsi que les représentants des collectivités territoriales, des organismes consulaires et des organisations professionnelles de la future région.

Après les élections régionales de décembre 2015, le conseil régional nouvellement élu pourra tirer les conséquences de ce débat pour proposer au Gouvernement le choix d'un chef-lieu définitif – qui n'aura pas à concentrer toutes les implantations géographiques des services et toutes les réunions du conseil régional – ainsi que le nom qui lui semblera le plus adapté à la nouvelle région.

C. UN ENCADREMENT DES POSSIBILITÉS D'ÉVOLUTION VOLONTAIRE DE LA CARTE RÉGIONALE

La rédaction de l'**article 3** adoptée par la commission des Lois à l'initiative de votre rapporteur fixe un nouvel encadrement des procédures existantes permettant l'évolution de la carte régionale.

Elle abroge, à compter du 1^{er} janvier 2016, les régimes permettant le rapprochement des régions et la fusion des départements, désormais sans objet.

Elle supprime également la condition de consultation référendaire pour la fusion entre une région et les départements qui la composent.

Enfin, elle aménage désormais un « droit d'option », en assouplissant les conditions dans lesquelles les délimitations régionales pourraient évoluer afin qu'un département puisse, de manière volontaire, changer de région de rattachement.

Afin de garantir que cette modification des délimitations fixées par le législateur repose sur un consensus local, l'article 3 prévoit qu'il sera dorénavant nécessaire que ce projet obtienne l'adhésion à une majorité des trois cinquièmes des suffrages du conseil départemental du département concerné, ainsi que des deux conseils régionaux des régions concernées ; il supprime l'obligation d'organiser une consultation référendaire ; il prévoit que cette évolution soit prise en compte par le législateur, afin qu'il puisse en tirer les conséquences électorales ; il limite le recours à cette procédure à la période du 1^{er} janvier 2016 au 1^{er} mars 2019, afin que les élections régionales prévues en 2020 aient lieu dans un périmètre régional stabilisé.

D. L'AJUSTEMENT DES DISPOSITIONS ÉLECTORALES

1. Une modification du nombre et de la répartition des conseillers régionaux strictement liée à la nouvelle carte régionale

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission des Lois a **rétabli le tableau des effectifs des conseillers régionaux et des candidats par section départementale** à l'**article 6**, en tenant compte de la nouvelle délimitation des

régions retenue à l'article 1^{er} : une nouvelle région serait constituée de l'Aquitaine et du Limousin, tandis qu'une autre regrouperait les actuelles régions Centre et Poitou-Charentes.

Le nombre de conseillers régionaux de ces régions et le nombre de candidats par section dans chacun des départements ont été recalculés en conséquence (voir le tableau ci-dessous).

Régions modifiées par la commission des Lois	Effectif du conseil régional	Départements	Nombre de candidats par section départementale
Aquitaine et Limousin	128	Corrèze	10
		Creuse	6
		Dordogne	15
		Gironde	49
		Landes	14
		Lot-et-Garonne	13
		Pyrénées-Atlantiques	23
Haute-Vienne	14		
Centre et Poitou-Charentes	132	Charente	13
		Charente-Maritime	21
		Cher	12
		Eure-et-Loir	15
		Indre	9
		Indre-et-Loire	20
		Loir-et-Cher	12
		Loiret	22
		Deux-Sèvres	13
		Vienne	15

Par rapport au texte initial du Gouvernement, cette modification a pour conséquence de maintenir 25 conseillers régionaux, qui auparavant tombaient sous le coup du plafonnement à 150 élus qui trouvait à s'appliquer dans la région Centre-Limousin-Poitou-Charentes (ces trois régions rassemblant aujourd'hui un total de 175 élus).

Par rapport aux effectifs actuels, le texte de votre Commission aboutit à **une réduction du nombre global de conseillers régionaux de 121 élus, soit une baisse de 7,2 %**.

Aucune autre modification n'a été apportée au tableau prévu à l'article 6. En particulier, votre Commission a laissé inchangé le plafonnement à 150 élus par région.

2. Un plancher fixé à deux conseillers régionaux par département

Au cours des différentes auditions de conseillers régionaux menées par votre rapporteur, il est apparu que l'introduction d'**un plancher d'un conseiller régional par département**, prévue à l'article 7 du projet de loi, était une mesure très bien accueillie, mais souvent jugée insuffisante. Dans des régions au

périmètre élargi, il apparaît indispensable d'assurer l'ancrage territorial des conseillers régionaux et de maintenir leur proximité avec les électeurs.

C'est pourquoi, **sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté un plancher de deux conseillers régionaux par département.** Un amendement d'inspiration similaire avait été adopté par la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, à l'initiative de M. Florent Boudié, rapporteur pour avis.

En l'état actuel de la démographie et du nombre total de conseillers régionaux, une répartition strictement proportionnelle des sièges par département conduirait à ce qu'aucun département ne bénéficie de moins de deux conseillers régionaux – le département le moins bien « représenté » étant aujourd'hui la Lozère, avec deux sièges ⁽¹⁾. Fixer un plancher supérieur à deux sièges – à l'image des cinq sièges adoptés au Sénat – exposerait vraisemblablement à une censure du Conseil constitutionnel pour violation du principe d'égalité devant le suffrage, qui impose que les sièges soient répartis sur des « *bases essentiellement démographiques* ».

En outre, le texte adopté par votre Commission revient au mécanisme initial du projet de loi : au lieu de créer des sièges supplémentaires de conseillers régionaux, **les sièges attribués aux départements bénéficiant du plancher seraient pourvus par redistribution au sein de la liste arrivée en tête sur l'ensemble de la région.**

E. LE RÉTABLISSEMENT DU CALENDRIER ÉLECTORAL PRÉVU PAR LE PROJET DE LOI INITIAL

En adoptant un amendement présenté par votre rapporteur, la commission des Lois a rétabli l'**article 12** et le calendrier électoral proposé par le projet de loi initial, reportant à décembre 2015 les élections des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées des collectivités territoriales de Corse, de Guyane, de Martinique et de Mayotte, tout en fixant l'échéance de ces mandats locaux à mars 2020.

F. L'ASSOUPLISSEMENT DU CALENDRIER DE REFONTE DE LA CARTE INTERCOMMUNALE EN ÎLE-DE-FRANCE

Adopté à l'initiative de votre rapporteur, le nouvel **article 13** tire parti du report des élections locales initialement prévues en mars 2015 pour assouplir le calendrier de refonte de la carte intercommunale dans les départements de la grande couronne parisienne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Val-d'Oise).

(1) Compte tenu du mode de scrutin en vigueur (voir supra), cette répartition n'est que théorique : le nombre d'élus par département n'est pas fixé par la loi, mais dépend des suffrages effectivement exprimés le jour de l'élection régionale.

Ce report va permettre de donner plus de temps à la concertation locale dans le processus d'élaboration d'une nouvelle carte des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans les départements de grande couronne, tout en maintenant l'objectif d'un achèvement concomitant à la mise en place de la métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016.

Aussi cet article accorde à la commission régionale de coopération intercommunale un délai plus long, de cinq mois au lieu de trois, pour examiner le projet de schéma avant que celui-ci ne soit arrêté par le préfet de région. La date limite laissée au préfet de région pour arrêter le schéma régional de coopération intercommunale serait ainsi reportée du 28 février au 30 avril 2015.

**CONTRIBUTION DE M. ÉRIC CIOTTI, CO-RAPPORTEUR SUR LA
MISE EN APPLICATION DE LA LOI
QUI SERAIT ISSUE DE L'ADOPTION DÉFINITIVE DU PROJET DE LOI
(nommé en application de l'article 145-7 du Règlement)**

Le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral porte en lui une modification profonde de l'architecture institutionnelle de notre pays.

Cette réforme pose de nombreuses difficultés.

1. La première est d'ordre démocratique.

La réforme est précipitée, mal préparée et a été réalisée sans aucune concertation.

Le découpage des régions montre l'amateurisme du Gouvernement : le projet de loi prévoit dans son article 1er une diminution du nombre de régions de 22 à 14, et propose une redéfinition arbitraire de la carte régionale, en réunissant des territoires que la géographie, l'économie et l'histoire séparent depuis des centaines d'années.

Une telle réorganisation du territoire ne peut s'effectuer dans la précipitation, sans avoir au préalable procéder à une consultation large, impliquant l'ensemble des acteurs concernés – à commencer par nos concitoyens - ainsi qu'à une étude approfondie des conséquences financières, géographique et démographiques.

Une consultation réelle et approfondie de l'ensemble des parties prenantes relève d'une véritable obligation démocratique, à laquelle le Gouvernement a refusé de procéder.

L'examen de ce texte montre le peu de considération que le Gouvernement porte aux citoyens et à la représentation nationale. Outre le recours à la procédure accélérée, le Gouvernement n'a prêté aucune attention ni à l'adoption de la motion référendaire par le Sénat, ni au fait que 71% des Français ont affirmé vouloir donner leur avis sur l'avenir de leur région.

Cette réforme est fondamentale, car l'enjeu est le modèle territorial qu'on entend donner à notre État pour relever les défis du monde contemporain. Or, la réforme proposée a été réalisée dans l'urgence, sans aucune considération des identités, des attaches culturelles ou des réalités géographiques.

En outre, même si le premier volet de cette réforme que nous sommes appelés à examiner aujourd'hui constitue un élément clé, l'essentiel se trouvera dans le second texte, qu'il aurait fallu, en toute logique, étudier en premier. En effet, le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui n'aborde pas la question de la répartition, de la clarification et du renforcement des compétences des régions. Le projet de loi ne s'intéresse qu'au contenant, et non au contenu ce qui empêche la représentation nationale de légiférer de façon satisfaisante.

2. Ensuite, le projet de loi procède d'une lourde erreur d'analyse.

Pour être efficace et acceptée, toute réforme territoriale doit être ancrée dans l'histoire de France, ce n'est pas le cas de celle qui nous est proposée.

C'est une erreur historique que de faire émerger d'immenses régions tout en affaiblissant le département, échelon de proximité et de solidarité.

La France est un pays dont les racines sont anciennes. Le sentiment d'appartenance à sa commune, à son département, à sa région, y a façonné les attitudes politiques.

La réduction du nombre de régions et la suppression des départements prônées par le gouvernement conduiraient à éloigner les citoyens des grands centres de décision dans les capitales de régions immenses. Ce n'est pas ce que nos concitoyens réclament.

Croire que d'immenses régions rendront inutile l'échelon départemental est un aveuglement technocratique. Les Français attendent le contraire : les résultats des élections européennes reflètent sans aucun doute leur besoin de proximité.

Pour y répondre, nous avons grand besoin des départements, échelon de proximité qui fait vivre les solidarités humaines et territoriales essentielles. Preuve de leur attachement à nos structures territoriales, 56% des Français rejettent le projet de réforme.

De plus, l'étude d'impact précise que « *Le présent projet de loi se fonde sur la nécessité d'améliorer la gouvernance territoriale ainsi que l'efficacité et l'efficience des politiques publiques mises en œuvre dans les territoires* ». Néanmoins, rien ne vient garantir que la suppression du département et le renforcement de l'échelon régional permettra d'accroître l'efficacité de notre gouvernance territoriale.

3. La troisième difficulté soulevée par cette réforme est les motifs qui la guident.

Pour la justifier, le Gouvernement argue du fait que cette réforme sera source d'économies budgétaires pour la Nation.

Il est tout à fait légitime que les collectivités territoriales participent à l'effort national de maîtrise des dépenses publiques, mais elles ne peuvent en aucun cas être désignées comme principales coupables de l'augmentation des dépenses publiques.

À la différence de l'État, les collectivités territoriales qui sont soumises à des règles budgétaires strictes sur l'utilisation de l'emprunt, ont maîtrisé l'évolution de leur dette. En effet, la règle d'or s'appliquant aux collectivités territoriales leur interdit d'emprunter pour leur fonctionnement, et a fortiori pour rembourser leur dette.

Aussi, à la fin du troisième trimestre 2013, la dette publique s'établit à environ 1900 milliards d'euros alors que celle des départements s'élève à 30 milliards d'euros : 80% de la dette provient de l'État, 12% des organismes de la

sécurité sociale et 8% des collectivités locales. Avec un ratio d'endettement qui s'élève à 8,2 %, les collectivités territoriales françaises se situent en dessous de la moyenne européenne.

Les économies annoncées par le Gouvernement allant de 12 à 25 milliards d'euros ne résistent pas à l'analyse. Ainsi, les agences de notation Fitch et Moody's ont récemment conclu que cette réforme ne permettra pas de faire des économies *"Nous ne pensons pas que ces mesures vont générer d'économies pour les collectivités locales dans les années qui viennent car ces mesure ne font que redistribuer les coûts vers d'autres organes de l'État ».*

Monsieur Vallini a d'ailleurs reconnu le 29 juin dernier que *« Personne n'a jamais dit que passer de 22 à 14 régions permettrait d'obtenir des gains budgétaires considérables ».*

Le précédent Gouvernement avait mis en place le conseiller territorial, qui regroupait les départements et les régions. Le Gouvernement Ayrault a souhaité abroger cette réforme, alors même que celle-ci allait permettre de réformer efficacement nos structures territoriales, tout en respectant notre héritage institutionnel.

Le statu quo n'est pas souhaitable : une réforme territoriale d'envergure est nécessaire. Mais celle-ci doit être guidée par des objectifs clairs, au service des Français et de nos territoires, et non guidée par le calendrier électoral.

Nous ne pouvons que nous interroger sur le lien entre cette réforme qui ne se justifie ni par des économies substantielles, ni par une volonté des Français, et le report du calendrier électoral proposé par l'article 12 du projet de loi. Jamais dans l'histoire de la Vème République, le gouvernement aura annoncé une réforme de la règle électorale dans l'année qui suit une élection.

En outre, s'agissant des reports d'élections, il existe une jurisprudence précise du Conseil constitutionnel. Ainsi, celui-ci n'est possible que pour des raisons d'intérêt général et le report ne doit pas conduire à un allongement anormal de la durée des mandats.

Par conséquent, il existe de réelles difficultés constitutionnelles pour le report des élections départementales. Celles-ci ont déjà été, pour la moitié des élus, reportées d'un an. Comme le souligne le constitutionnaliste Didier Maus, *« Il y a là une vraie difficulté constitutionnelle. Le législateur peut-il, après avoir fait une profonde réforme, qui a justifié un report, dire qu'il y a une nouvelle réforme conduisant à un nouveau report? J'ai un doute sérieux, d'autant que la jurisprudence précise que le renouvellement des instances élues doit avoir lieu selon une périodicité régulière ».*

Cette réforme n'est pas à la hauteur des vrais enjeux de nos territoires. Il apparaît nécessaire de prendre le temps de la réflexion si nous voulons engager une réforme qui vienne en aide à nos territoires, et c'est pour cette raison que nous appelons au rejet du projet de loi qui nous est présenté.

AUDITION DE M. BERNARD CAZENEUVE, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, ET DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa séance du mardi 8 juillet, la Commission procède à l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, sur le projet de loi adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (n° 2100), puis procède à l'examen de ce projet de loi (M. Carlos Da Silva, rapporteur).

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Avant d'aborder, demain, la discussion des articles du projet de loi, nous entendons aujourd'hui le ministre de l'Intérieur qui présente ce texte, accompagné du secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale. Nos échanges tiendront lieu de discussion générale.

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur. Il n'a échappé à la sagacité d'aucun d'entre vous qu'à l'issue de son examen par le Sénat, le projet de loi était légèrement différent de celui que le Gouvernement avait originellement présenté...

Aussi insisté-je sur la cohérence globale d'une réforme territoriale qui trouvera sa traduction dans plusieurs textes, dont certains ne seront pas législatifs, et qui repose sur quatre piliers.

Elle vise tout d'abord à donner au pays des régions fortes qui accompagneront de façon efficace leurs filières d'excellence et qui pourront décider des investissements de compétitivité structurants dont les territoires ont besoin pour se moderniser. Sur le terrain, il s'agira par exemple de poursuivre les coopérations interrégionales dans le cadre des pôles de compétitivité ou d'investir dans la transition énergétique, les transports de demain ou l'équipement numérique du territoire.

La réforme favorise ensuite la montée en puissance des intercommunalités dans un pays qui compte quasiment autant de communes que tous ses partenaires européens réunis. Dans ce but, Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la fonction publique, et M. André Vallini, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale, proposeront de fixer un nouveau seuil de population pour la création de l'intercommunalité.

À l'automne, un projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, présenté par Mme Lebranchu et M. Vallini, clarifiera les compétences entre les collectivités territoriales, et traitera de leurs personnels et de leur management. L'organisation territoriale deviendra plus lisible aux yeux de nos concitoyens.

Enfin, la réforme territoriale vise à donner plus de pouvoir aux administrations déconcentrées de l'État. Pour qu'aucune ambiguïté ne subsiste, je précise qu'il ne s'agit nullement de « recentraliser » en confiant à des administrations déconcentrées des compétences qui relevaient jusqu'alors des collectivités territoriales. Nous souhaitons seulement mieux organiser l'administration déconcentrée de l'État et favoriser le transfert en sa faveur des pouvoirs de l'administration centrale. Dans ce cadre, les préfets doivent bénéficier de davantage de pouvoirs d'intervention et de plus de moyens pour organiser les services localement.

Comme un point d'orgue à la réforme, qui projette celle-ci au-delà du quinquennat en cours, il faut ajouter la possible suppression des conseils départementaux à l'horizon de 2020. Cette évolution suppose que soit stabilisée l'architecture que je viens de décrire, dans le cadre d'une large concertation.

Le Gouvernement a conscience que les territoires ruraux s'inquiètent d'un éventuel « décrochage ». La réforme territoriale ne saurait se traduire par un recul des services publics dans des territoires qui ont déjà un sentiment de relégation. Elle ne peut en aucun cas constituer une marche supplémentaire vers leur désertification.

Cette réforme cohérente n'est donc pas improvisée. Elle a sa logique, ses articulations et ses objectifs. Nous voulons des territoires plus forts et mieux organisés qui mutualisent leurs frais de fonctionnement.

Cette réforme est par ailleurs urgente. En mars 2009, le « comité Balladur » pour la réforme des collectivités territoriales, remettait au président de la République un rapport intitulé : *Il est temps de décider*. Cinq ans après, l'organisation territoriale n'a pas été sensiblement modifiée. Nous considérons en conséquence qu'il est véritablement temps d'agir, temps de décider. Le Gouvernement, conscient que nul n'est jamais assuré de détenir seul la vérité, a donc pris le risque de soumettre au débat des orientations afin que tous les acteurs puissent cheminer ensemble et qu'une réforme aboutisse.

La semaine dernière, le Sénat, saisi en première lecture, a choisi d'ôter du projet de loi deux de ses principales dispositions : l'article prévoyant le regroupement des régions ainsi que le tableau de conseillers régionaux s'y rattachant. Sur ces deux sujets, il appartient maintenant à l'Assemblée nationale de prendre ses responsabilités, en tenant compte de l'urgence qu'il y a à moderniser nos territoires et de l'impératif de mener le débat à son terme.

J'en viens au projet de loi tel qu'il avait été présenté en Conseil des ministres. Je me félicite de l'ambition affichée par certains d'entre vous de reconstruire un texte « défait » par le Sénat tout en améliorant la version proposée par le Gouvernement. Cette dernière proposait de regrouper quinze de nos régions actuelles pour créer six nouvelles régions au périmètre élargi. Sept autres régions, disposant déjà d'une population nombreuse, demeureraient inchangées. Il en allait

de même pour un certain nombre de collectivités en raison de leur spécificité, notamment la Corse. Pour des raisons géographiques évidentes, ce processus de regroupement ne s'appliquait pas aux régions ultramarines.

Au terme de ce processus, la France compterait donc quatorze régions métropolitaines. Ce chiffre est proche des recommandations du comité Balladur, qui appelait de ses vœux la création de quinze régions. Il est plus élevé que celui proposé dans le rapport d'information présenté en octobre 2013 au Sénat par M. Yves Krattinger à l'issue des travaux d'une mission d'information commune présidée par M. Jean-Pierre Raffarin, qui préconisait de revenir à une dizaine de régions. En réduisant leur nombre à quatorze, le Gouvernement a naturellement été amené à proposer une nouvelle carte des régions de France. Cette carte a particulièrement retenu l'attention des commentateurs et frappé l'imagination des Français. Je voudrais pourtant que nous l'examinions et, le cas échéant, que nous l'amendions, en conservant une certaine distance critique.

Nous savons tous en effet qu'il n'existe pas de carte idéale. Comme l'observait Fernand Braudel : « Nous ne sommes pas seulement de telle province, préférée dans notre cœur à toutes les autres, mais de telle région précise de cette province-là. » C'est pourquoi, à grande échelle, il n'existe pas de carte qui soit économiquement efficace tout en respectant les contours des fleuves et des vallées, les frontières linguistiques, l'unité des paysages, les formes de l'habitat, les voies de circulation, sans même parler de la préférence des cœurs. Croyez bien que nous nous serions empressés de vous proposer un tel découpage ! Le Gouvernement ne fait preuve d'aucune perversité ; il souhaite sincèrement que nous aboutissions ensemble à un compromis autour des propositions les plus pertinentes possibles. Il existe autant de cartes que de regards portés à partir de considérations locales. Ces regards ne sont d'ailleurs pas sans intérêt, car c'est dans le croisement et la multiplicité des points de vue que réside l'équilibre que nous recherchons.

Notre objectif n'est pas de créer des régions identitaires, comme peuvent l'être la Catalogne en Espagne, le Piémont en Italie, ou la Bavière en Allemagne, mais des régions économiques à la fois puissantes et respectueuses des identités locales. Je n'en comprends pas moins certaines réactions d'attachement aux circonscriptions régionales actuelles, soit parce qu'elles recourent d'anciennes provinces, comme la Bretagne, l'Alsace ou la Franche-Comté, soit parce que, plus généralement, trente années de régionalisation ont fini par faire émerger une vraie culture régionale à laquelle les élus et les citoyens sont attachés et à laquelle ils craignent de devoir renoncer à l'occasion d'un regroupement.

Au Sénat, plusieurs amendements ont convergé, dans des rédactions et selon des modalités différentes, vers un objectif commun : déverrouiller le droit d'option pour les départements. Ces assouplissements, qui permettraient à un département de se rattacher à une région autre que sa région d'origine, peuvent être regardés avec intérêt dès lors, bien entendu, qu'une carte aura été adoptée. Il n'aurait en effet pas de sens d'ouvrir un droit d'option sans carte. Afin de garantir

qu'une modification des limites régionales fait l'objet d'un consensus, il sera nécessaire que ce projet obtienne l'adhésion, à une majorité des trois cinquièmes des suffrages, du conseil général du département en question, ainsi que des deux conseils régionaux des régions concernées.

Notre objectif de regroupement de régions répond à une préoccupation ancienne. Il y a plus de cinquante ans, la création des vingt et une « régions de programme » traduisait déjà la volonté de définir un espace pertinent, plus vaste que le département, pour organiser le développement économique du pays dans le contexte des « Trente Glorieuses ». Le général de Gaulle pouvait ainsi déclarer à Lyon en 1968 : « L'effort multiséculaire de centralisation du pays, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain. » Or certaines de ces régions sont à leur tour devenues aujourd'hui trop étroites pour rivaliser avec leurs concurrentes européennes.

Rappelons que la population moyenne des *Länder* allemands est ainsi de 5,1 millions d'habitants, et celle des régions italiennes, hors régions à statut spécial, de 4,4 millions d'habitants. Quant à l'Espagne, elle compte quatre communautés autonomes de plus de 4 millions d'habitants. Il faut comparer ces chiffres à la population moyenne des régions françaises qui s'élève, hors Île-de-France, à 2,6 millions d'habitants.

Notre réforme diminuera par ailleurs considérablement les disparités démographiques entre régions. Aujourd'hui, la plus peuplée, hors Île-de-France, rassemble aujourd'hui neuf fois plus d'habitants que la moins peuplée – et ce rapport est de un à seize en tenant compte de l'Île-de-France. Demain, après la réforme, ce rapport de population sera ramené de un à trois sans tenir compte de l'Île-de-France, de un à quatre en l'incluant.

L'article 1^{er} du projet de loi qui proposait une nouvelle carte des régions a été supprimé par le Sénat. Nous souhaitons que l'Assemblée nationale rétablisse une carte qui soit la plus proche possible de celle retenue par le Gouvernement. Le tableau relatif à l'effectif des conseils régionaux – qui pouvaient compter au maximum 150 conseillers – a également été supprimé. Le Gouvernement se montrera ouvert si des amendements proposent de dépasser ce plafond. Nous nous sommes opposés au passage d'un à cinq du nombre garanti de représentants des plus petites sections départementales des grandes régions car l'amendement sénatorial déposé en ce sens à l'article 7 ne respectait pas les règles constitutionnelles. Nous sommes toutefois favorables à une évolution de cette disposition.

Nous souhaitons que vous puissiez faire prévaloir vos points de vue. Nous posons comme seules limites que vous n'alliez pas au-delà du nombre de régions

prévues dans le texte initial, et que l'éventuel droit d'option ne s'ouvre qu'au terme d'une période probatoire et dans les conditions que je vous ai indiquées.

Certaines dispositions de l'article 12 qui pourraient paraître marginales permettaient de régler des problèmes en suspens comme la fin du mandat des conseillers généraux de l'agglomération de la métropole lyonnaise après qu'une répartition des compétences est intervenue entre cette dernière et le département. Une disposition de cet article tirait par ailleurs les conséquences de la décision du 16 mai 2013 du Conseil constitutionnel relative au projet de loi instituant le scrutin binominal. Il était prévu d'attendre, en cas de vacance résultant par exemple de la démission d'un conseiller départemental, que le deuxième conseiller départemental du même canton démissionne pour organiser une élection partielle binominale. Le Conseil constitutionnel avait jugé ce dispositif contraire au principe de bonne administration des collectivités territoriales. L'article 9 prévoit donc que des élections partielles seraient organisées. Le Gouvernement considère que l'objectif de parité inscrit dans la Constitution n'implique pas que, dans le cas d'une élection partielle, des considérations liées au sexe du candidat puissent interdire à un homme ou à une femme de se présenter dans un canton.

Notre pays attend une réforme des territoires. Nous avons décidé de l'engager de façon globale dans un esprit de dialogue, de compromis et, si possible, de consensus, tout en tenant compte des urgences du temps, notamment celle, pour les collectivités locales, de s'organiser pour investir et soutenir l'économie de leurs territoires, comme cela se pratique ailleurs en Europe.

M. Carlos Da Silva, rapporteur. Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui porte désormais mal le nom que lui avait donné le Gouvernement. Si le Sénat a adopté, moyennant quelques modifications de forme, les dispositions relatives au remplacement des conseillers départementaux, il a substitué à celles relatives à la délimitation des régions – notamment au redécoupage effectué à l'article 1^{er} du projet de loi – des considérations de principe. S'il a adopté la plupart des dispositions concernant les élections régionales, il a supprimé le tableau prévoyant la composition des conseils régionaux ainsi que les dispositions relatives au report du calendrier électoral. Nous ne pouvons que regretter qu'un certain nombre de nos collègues sénateurs – pour la plupart membres des groupes communiste et UMP – n'aient pas laissé la Chambre haute faire véritablement son travail. Cela n'est bon ni pour la représentation nationale ni pour les sénateurs.

Monsieur le ministre, le Sénat a quasiment fait de votre projet de loi une page blanche. Il revient donc à notre Commission de prendre sa plume pour esquisser ce que pourrait être, d'une part, une nouvelle carte de France avec des régions plus fortes, plus efficaces et plus cohérentes, et déterminer, d'autre part, le nombre d'élus par région et par département.

En tant que rapporteur, j'ai reçu au moins les quatre groupes politiques principaux de chacun des actuels conseils régionaux. Toutes les personnes que j'ai entendues m'ont dit leur attachement à leur région, et le travail engagé depuis des

décennies en faveur du transport, du développement économique, de la solidarité ou du tourisme. Beaucoup a été fait par les régions ! J'ai aussi entendu des doutes nombreux et des analyses contradictoires. J'en ai tiré la conviction que la réforme proposée était attendue, et qu'il revenait bien à l'État d'agir et de le faire rapidement. J'ai en effet eu la certitude que l'addition des bonnes volontés individuelles n'aurait pas permis de construire un projet global.

Le Gouvernement a d'ores et déjà précisé qu'il n'était pas hostile à une modification de la carte présentée lors de l'adoption du projet de loi par le Conseil des ministres, pourvu que ce découpage s'appuie sur les périmètres des régions existantes et respecte l'objectif de réduction du nombre de régions.

Afin de permettre la plus large concertation possible, j'ai auditionné les élus régionaux de la majorité comme ceux de l'opposition. J'ai tiré de nos échanges un amendement qui reprend la carte présentée en conseil des ministres en la modifiant sur un point : la réunion du Limousin et de l'Aquitaine. Je souhaite que le Gouvernement s'exprime d'ores et déjà sur cette proposition.

Si le Sénat a par ailleurs affirmé son attachement aux régions existantes, il a choisi d'adopter un amendement permettant à un département de rejoindre une région contiguë par simples délibérations concordantes. S'il me semble possible d'envisager un tel « droit d'option », il doit à mon sens, pour garantir la préservation de l'intérêt général, être approuvé à la majorité des trois cinquièmes.

J'aimerais également connaître la position du Gouvernement sur la fixation du chef-lieu des nouvelles régions, même s'il s'agit avant tout d'une dénomination honorifique, le conseil régional pouvant organiser ses locaux et ses réunions sur l'ensemble du territoire régional. Quant aux noms des nouvelles régions, je proposerai par voie d'amendement de laisser aux conseils régionaux la possibilité de proposer au Gouvernement le nom qu'ils souhaitent adopter.

Le projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait de plafonner à 150 le nombre de conseillers régionaux par région. Il est apparu, lors des différentes auditions, que cela créait des difficultés, notamment en Île-de-France ou en Auvergne-Rhône-Alpes, ce nombre étant difficilement conciliable avec la nécessité que le conseil régional soit représenté dans de nombreux organismes, par exemple les conseils d'administration des lycées. Le Gouvernement est-il prêt à envisager de relever ce plafond ?

Le projet de loi prévoyait en outre qu'il y ait au moins un conseiller régional par département. Je proposerai de porter ce plancher à deux conseillers régionaux, dans le respect du principe constitutionnel selon lequel il ne peut y avoir, au sein d'une même région, plus de 20 % d'écart, entre les différents départements, quant au nombre de conseillers rapporté à la population.

Le conseil des ministres a examiné le 18 juin deux projets de loi : celui dont il est question aujourd'hui, relatif à la délimitation des régions et à la modification du calendrier électoral, et celui portant sur la clarification des

compétences des collectivités, qui sera rapporté devant notre assemblée par Olivier Dussopt. Nous entendons, lui et moi, travailler de concert ; dans cette optique, nous avons organisé en commun deux tables rondes, la première réunissant des démographes et des géographes, la seconde des acteurs du monde économique.

Nous attendons de vous, monsieur le ministre, que vous rassuriez notre Commission et, avec elle, l'ensemble de la représentation nationale, sur la cohérence entre ces deux lois, car la perspective de la réforme territoriale ne manquera pas d'innover nos débats sur le redécoupage des régions, le nombre des élus et la date des élections. Je suis confiant néanmoins dans notre capacité à faire œuvre utile.

M. Jean-Frédéric Poisson. Nous voici donc conviés à un nouveau « happening » gouvernemental sur un texte institutionnel. Je voudrais faire ici deux ou trois remarques touchant, une fois encore, au calendrier, à la forme et à l'organisation de nos travaux.

Nous ne pouvons vous suivre, monsieur le ministre, lorsque vous parlez de cohérence. Comment en effet parler du découpage, alors que la question des compétences des collectivités – qui doit, selon le rapporteur, « innover » nos débats – n'est pas réglée ?

Vous nous expliquez par ailleurs que ce projet de loi a pour objectif de renforcer les exécutifs régionaux en leur permettant d'investir ; vous invoquez les régions des pays alentour, plus grandes et plus puissantes. Il me semble cependant que la seule configuration territoriale n'explique pas cette puissance, certainement liée à d'autres facteurs.

En réduisant le nombre d'élus, vous vous rapprochez de la démarche qui avait présidé à la création du conseiller territorial, que vous avez pourtant supprimé sans que l'on comprenne bien pourquoi. Au lieu d'être élus dans les départements, vos conseillers seront élus dans les régions, ce qui ne constitue pas une différence de taille. Reste que, malgré vos assurances, je me demande comment ils pourront assumer leurs responsabilités lorsque certains d'entre eux ne seront que deux par département : cela me semble en contradiction avec l'exigence de proximité formulée par nos concitoyens à l'endroit de leurs élus locaux.

Sur la forme, vous avez recouru à la procédure accélérée, dans le seul but de vous exonérer du délai obligatoire de six semaines entre le dépôt du texte et son inscription à l'ordre du jour, pour détourner finalement cette procédure puisque vous avez annoncé une seconde lecture au Sénat puis à l'Assemblée nationale ! Ce sont des procédés peu respectueux du Parlement, quand bien même la seconde lecture nous permettra d'examiner un texte sans doute plus complet que celui qui nous est proposé aujourd'hui.

Le texte issu du Sénat a été transmis à l'Assemblée samedi dernier. La commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, saisie pour avis, l'examine en ce moment même, puis ce sera notre tour, dans des conditions peu favorables puisque la lecture des conclusions d'une commission mixte paritaire interrompra nos échanges mercredi soir.

Le rapporteur a reproché au Sénat de n'avoir su trouver de majorité, mais cette manière de vouloir faire porter le chapeau à la chambre haute cache mal l'incapacité de votre propre majorité à trouver les équilibres nécessaires pour défendre convenablement vos textes.

M. Guillaume Larrivé. C'est au ministre des élections que je m'adresse ici plutôt qu'au ministre de la réforme territoriale ou des collectivités locales. Alors que nous approchons de la mi-temps du quinquennat de François Hollande, la majorité a déjà fait voter plusieurs textes modifiant notre droit électoral. Elle a modifié le mode d'élection des sénateurs, mais aussi, partiellement, celui des conseils municipaux et communautaires et, plus radicalement, celui des élus départementaux. Elle a déjà reporté les élections départementales et les élections régionales de mars 2014 à mars 2015 et s'apprête, avec ce texte, à les reporter de nouveau à décembre 2015 sans que les motifs d'intérêt général qui président à cette décision soient très clairs. Nous sommes donc curieux de savoir si le quinquennat, qui s'accélère, nous réserve d'autres réformes électorales, un hebdomadaire ayant annoncé hier sur son site internet qu'une modification du mode de scrutin des élections législatives, avec l'introduction d'une dose de proportionnelle, était envisagée. Ce quinquennat sera-t-il donc celui du changement permanent des règles du jeu électoral, la majorité, effrayée de ne plus être la majorité, cherchant, par tous les moyens, à tordre les règles ?

M. Hervé Gaymard. Citant le rapport de la commission présidée par Édouard Balladur, vous avez dit, monsieur le ministre, qu'il y avait urgence à réformer nos collectivités territoriales. Pourtant, vous vous êtes empressés, à peine François Hollande élu, de faire voter l'abrogation en juillet 2012 de la loi créant le conseiller territorial, que nous avons adoptée en décembre 2010 et qui constituait une vraie réforme. Pourquoi une telle décision ?

Pourquoi, par ailleurs, avez-vous entrepris un redécoupage cantonal, qui vous a beaucoup occupé et qui occupe actuellement les juges du Conseil d'État, pour nous annoncer aujourd'hui la suppression des élus départementaux ?

Enfin, alors que votre Gouvernement transmettait en début d'année au Conseil d'État un projet de loi sur les collectivités territoriales qui renforçait singulièrement les compétences des conseils généraux, le Premier ministre recommandait, quelques semaines plus tard, dans sa déclaration de politique générale, la suppression de ces mêmes conseils généraux, ce qui achève de démontrer votre absence de vision stratégique à long terme.

Pour le reste, nous attendrons les amendements du Gouvernement et du rapporteur à ce texte très léger qui nous arrive du Sénat et qui s'appuie sur quelques chimères que j'aimerais dissiper ici. La première d'entre elles concerne la « grande région européenne », dont vous usez comme d'un mantra, statistiques territoriales et démographiques à l'appui. Je signale que vingt États américains ont moins de trois millions d'habitants et que la superficie moyenne des régions européennes est inférieure à celle de nos régions, lesquelles sont, pour certaines, plus grandes et plus peuplées que les petits pays de l'Union européenne.

Je dénonce également le mythe selon lequel des régions dotées de budgets publics importants dynamiseraient l'économie. Ce qui fait la force des Allemands, ce ne sont ni les *Länder* ni l'organisation administrative des territoires, mais l'existence d'un puissant capitalisme local, qui s'appuie sur l'alliance entre des entreprises de taille intermédiaire et le réseau des *Sparkassen*.

Enfin, alors que nous nous accordons tous sur la nécessité de réaliser des économies, cette réforme coûtera dans un premier temps plus qu'elle ne rapportera. Elle signe de surcroît la fin de la politique de proximité, compte tenu de la diminution du nombre d'élus.

La réforme instaurant les conseillers territoriaux divisait par deux le nombre d'élus territoriaux, ce qui avait poussé l'opposition d'alors à crier au scandale. Vous divisez aujourd'hui ce nombre d'élus par cinq, ce qui va inévitablement conduire à une technocratisation et à une recentralisation de notre organisation territoriale. À titre d'exemple, la Savoie compte aujourd'hui trente-huit conseillers généraux et douze conseillers régionaux ; à l'issue de la réforme, elle n'en comptera plus que sept ou huit, élus à la proportionnelle – donc désignés par les partis politiques – et qui, d'emblée absorbés par l'obligation qui leur est faite de siéger dans les conseils d'administration des collèges et des lycées, devront pratiquer la politique de la chaise vide s'ils veulent trouver le temps de s'occuper des autres sujets.

Nous devons en finir avec une vision trop jacobine de notre organisation territoriale. Si, dans certaines zones urbaines, le regroupement des collectivités ou la suppression des départements se justifie, cette suppression conduirait, dans les territoires ruraux ou montagnards qui n'ont pas et n'auront jamais de métropoles, à une réelle forme de déshérence.

Pour toutes ces raisons nous abordons l'examen de ce texte dans un esprit constructif mais en restant extrêmement vigilants à ce que cette réforme n'accroisse pas les fractures territoriales dans notre pays.

M. Michel Piron. Cette réforme devrait être appréhendée comme la mère de toutes les réformes structurelles touchant à l'organisation de nos territoires. Après le désordre qui a marqué ces deux dernières années en matière de politique territoriale, elle s'organise à bon escient autour des régions, soit l'échelon le plus large, sur lequel se sont en effet appuyés tous les pays qui nous entourent et qui

ont réalisé dans les décennies écoulées leur modernisation territoriale. Elle s'articule par ailleurs avec le projet de loi portant clarification des compétences des collectivités, qui devrait achever de lui donner son sens.

Mes questions concernent la réforme de l'État, dont j'ai compris que vous souhaitiez qu'elle soit concomitante à la réforme territoriale.

Jusqu'où, en premier lieu, souhaitez-vous pousser la déconcentration des services de l'État ? Les préfets se verront-ils enfin concéder un véritable pouvoir d'arbitrage interministériel ? J'avais, dès 2003, proposé, en vain, de redéfinir le préfet comme le représentant de l'ensemble du Gouvernement et non de chacun de ses membres. La nuance est de taille.

En second lieu, peut-on moins attendre de l'État ? C'est toute la question de la décentralisation qui, tout en se traduisant par un allègement significatif de certaines directions centrales, pourrait également mettre un frein à notre inflation normative en autorisant des adaptations dans le champ réglementaire.

Enfin, comment peut-on envisager un nouveau système de péréquation entre des régions au périmètre redessiné ?

M. Marc Dolez. La « cohérence » proclamée de la réforme aurait justifié que le Parlement puisse en débattre dans sa globalité. Or ce n'est pas le cas, puisque, avec ce premier projet de loi, le Gouvernement souhaite faire avaliser un nouveau cadre régional, sans que nous ayons pu débattre au préalable de la redistribution des compétences induite par la disparition programmée des départements. Un tel bouleversement du paysage institutionnel mériterait pourtant à nos yeux un grand débat national et public, qui débouche sur un référendum.

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui ne traite pas des départements. La question de leur suppression s'y inscrit cependant en filigrane, à travers la modification du calendrier électoral prévue à l'article 12. Normalement en effet, selon le code électoral, les conseillers régionaux et les conseillers départementaux devraient être élus pour six ans et donc renouvelés, après les élections de mars 2015, en mars 2021 ; or le projet de loi prévoit que le renouvellement des conseillers départementaux aura lieu en mars 2020. L'explication de ce décalage se trouve dans l'exposé des motifs, qui invoque la cohérence avec « la mise en place de la nouvelle organisation territoriale souhaitée par le président de la République et le Gouvernement ».

L'étude d'impact, validée par le Conseil constitutionnel, est plus explicite à ce sujet. Elle indique que le Gouvernement met en place les conditions nécessaires à la suppression des départements. Reste que le Parlement aurait pu débattre au préalable de l'opportunité de cette suppression.

J'en viens à ma deuxième question : quelles conséquences aura le nouveau cadre, élaboré sur un coin de table et dans les conditions qu'on sait, sur l'organisation de l'administration déconcentrée de l'État ?

M. Olivier Dussopt. Je remercie le ministre et le rapporteur d'avoir souligné la cohérence de projets gouvernementaux. Le texte en discussion s'inscrit dans une réforme globale de l'organisation territoriale : un lien indétricotable unit le dessin de nouvelles régions, le report du scrutin cantonal et régional, et la volonté de doter les collectivités d'une nouvelle organisation des compétences. C'est ce qui justifie, comme l'a relevé notre rapporteur, que nous réfléchissions conjointement aux deux textes.

Celui que nous examinerons à l'automne prévoit de modifier les compétences, ce qui répond au vœu de M. Piron. Il le fera autour du binôme région-intercommunalité. S'il existe une carte et des territoires, pour paraphraser le titre du roman de Michel Houellebecq, il y a aussi des compétences, qui doivent réduire les fractures territoriales et produire une meilleure organisation. Celle-ci s'ordonnera, de manière cohérente, autour de régions plus grandes, mieux armées, et d'intercommunalités plus fortes.

Certains orateurs se sont exprimés comme si les départements allaient disparaître. C'est faux : les Ardéchois resteront des Ardéchois. J'y veillerai ! La réforme vise à simplifier l'organisation administrative et à remettre en cause, chaque fois que c'est possible, la présence d'une administration départementale qui n'aurait plus lieu d'être. C'est dans ce but que nous élimons, en même temps que les nouveaux conseillers régionaux, les nouveaux conseillers départementaux – et non des conseillers territoriaux, comme je l'ai entendu dire.

À ce stade de nos débats, il faut une carte, sur laquelle l'Assemblée pourra travailler. Deux membres de notre groupe, M. Denaja et M. Fourage, auront l'occasion d'y revenir, mais je soutiens d'ores et déjà la démarche du rapporteur, qui proposera un découpage.

Je terminerai en formulant quatre interrogations.

Je partage l'objectif du rapporteur, qui souhaite supprimer l'administration départementale, mais je me demande, comme le responsable du président du groupe socialiste au Sénat, s'il ne faudrait pas, dans certaines zones rurales, trouver une organisation à une échelle plus vaste que l'intercommunalité, par exemple en créant des collaborations entre les intercommunalités, pour que s'exercent les compétences dévolues aujourd'hui aux départements.

N'est-il pas dangereux, par ailleurs, de mettre trop vite en œuvre un droit d'option, qui soulève des questions relatives au patrimoine et aux dotations ?

Quelle place doivent jouer les villes dans la nouvelle architecture ? Si les régions sont plus grandes et que les intercommunalités soient renforcées, les mesures annoncées par Mme Sylvia Pinel et les appels à projet sur les bourgs-centres doivent être complétés par une véritable politique visant à conforter la place de ces bourgs-centres et à traiter les questions liées aux centralités dans les bassins de vie.

Enfin, comment l'État va-t-il réformer son administration territoriale et maintenir, voire consolider sa présence dans les zones rurales qui en ont le plus besoin ?

Mme Cécile Untermaier. Je remercie le rapporteur et le Gouvernement de leurs efforts pour mener à bien une réforme courageuse, ambitieuse, urgente et nécessaire. Contrairement à ce qu'on a pu dire, la population est loin d'être indifférente au projet de loi. Elle sait que celui-ci parle de la France, et par conséquent d'elle-même.

La réunion de la Bourgogne et de la Franche-Comté me semble cohérente, mais, si la carte était modifiée au vu d'autres critères que ceux retenus dans l'étude d'impact, il faudrait que nous nous penchions à nouveau sur le dispositif.

La réforme me frappe par sa cohérence. Elle part des bassins de vie, c'est-à-dire des communes et des intercommunalités, en s'élargissant progressivement aux régions, à la nation et à l'Europe. Toutefois, il faudra faire monter en puissance les intercommunalités. En voyant s'agrandir le périmètre des régions, les conseillers généraux s'engouffrent dans la brèche pour faire valoir le caractère indispensable de leurs actions. Or celles-ci, pour importantes qu'elles soient, n'ont pas à bloquer toute évolution de l'institution départementale.

La réforme, que je voterai avec enthousiasme, doit répondre à certains impératifs, le premier étant le respect la démocratie. Aux élections de 2015, il faudra assurer un nombre minimum d'élus à chaque département. Si les conseillers généraux disparaissent en 2020, il faudra organiser une élection, pour partie au scrutin uninominal, garantie d'un ancrage local, et sur liste départementale, de manière à maintenir un nombre suffisant d'élus de proximité. Il faut aussi conserver un discours clair, dont la traduction législative soit suffisamment impérative pour décourager les blocs conservateurs qu'on rencontre sur nos territoires.

La vraie question est l'égalité entre ces territoires. Peu importe au fond de savoir qui fait quoi. L'essentiel est que les citoyens bénéficient de services publics de proximité. L'un des enjeux de la réforme est donc la garantie d'une péréquation plus juste que celle qui s'applique actuellement.

M. Alain Tourret. Seul l'État jacobin peut réformer et imposer, paradoxalement, la décentralisation et la réforme de l'État. Les élus locaux, qu'ils soient de droite ou de gauche, seront toujours des freins au progrès. Ils l'ont été depuis l'année 1715, lors de la cassation du testament de Louis XIV, durant laquelle la royauté a perdu contre les parlements le combat entrepris. Le Gouvernement rencontrera de multiples résistances, même dans les rangs de ses amis.

J'ai essayé de réunir la Normandie, ayant, pour ce faire, de solides appuis, à commencer par le député-maire de Cherbourg – n'est-ce pas, monsieur le ministre ? – et le président de la région de Basse-Normandie. L'opposition de

quelques barons de Haute-Normandie a eu raison du projet. Je suis convaincu que la réforme que vous défendez s'impose, et qu'elle traduira dans les faits des options essentielles en matière de recomposition territoriale.

Chacun sait que M. Vallini s'adonne à la culture des roses. Pour sa réforme, s'orientera-t-il vers un jardin à la française ou à l'anglaise ? Plus précisément, la préfecture de région et l'assemblée départementale devront-elles être situées au même endroit ? En Normandie, l'une pourrait-elle être à Rouen et la seconde à Caen ?

Les services de l'État, qui doivent montrer l'exemple en matière de décentralisation, vont-ils se déplacer, ou bien rester où ils se trouvent aujourd'hui ? Les incidences de ce choix seront déterminantes sur l'emploi. L'inspection académique, qui représente la moitié des services de l'État dans ma circonscription, sera-t-elle regroupée dans un même lieu ? C'est au vu de ce critère que les électeurs se prononceront lors des élections. En Alsace, ils redoutaient que tous les services ne se concentrent en un seul endroit. C'est parce que Strasbourg a tué Colmar que la réforme préparée en Alsace n'a pas abouti.

Comment choisirez-vous les capitales de région ? Pourquoi ne pas interroger à ce sujet des académiciens comme Erik Orsenna ou Emmanuel Le Roy Ladurie, dont l'avis ne serait pas moins honorable que celui des membres du Conseil d'État ou de la Cour de cassation ?

Bien que j'aie lu le projet de loi avec attention, j'ai mal compris le rôle imparté aux départements. Si l'un d'eux se tourne détourne de sa région d'origine, sa décision s'imposera-t-elle à celle-ci ?

Enfin, ne sombrez pas dans le travers qui consiste à augmenter le nombre d'élus. Si l'on réduit à 150 l'effectif de chaque conseil régional, on atteindra déjà le nombre de 1 525 élus. Les assemblées trop nombreuses sont ingérables. Nous étions 49 en Basse-Normandie, ce qui suffisait largement. À mon sens, le chiffre de 100 conseillers pour les nouvelles régions est un maximum. Il permettrait de réaliser des économies et de gagner en efficacité.

Quoi qu'il en soit, mon soutien vous est acquis pour mener à bien cette vaste réforme.

M. Éric Straumann. J'exprime l'avis de nombreux Alsaciens, notamment de dix-huit parlementaires qui refusent la fusion des régions. La réforme s'inspire des *Länder*, reconnus comme des puissances régionales à l'échelle européenne. Mais, même la pragmatique Allemagne reconnaît la spécificité de certaines régions, compte tenu de leur histoire. La taille modeste de la Sarre, qui compte 1,1 million d'habitants, n'a jamais fait obstacle à son développement économique. Pour le PIB par habitant, elle arrive en septième position, après avoir surmonté sans difficulté la mutation structurelle imposée par la crise du charbon et de l'acier.

Le destin de l'Alsace ressemble à celui de ce *Land*. Aujourd'hui, un collègue socialiste affirme dans la presse régionale que l'Alsace ne doit pas être le Tyrol du Sud. Pour ma part, je serais heureux qu'elle affiche un niveau d'activité aussi élevé que cette région d'Italie, dont le PIB par habitant excède de 46 % la moyenne européenne, et où le taux de chômage est de 4,4 % !

Le 14 janvier, le président de la République a proposé de mettre un terme aux enchevêtrements et aux doublons. « Chiche ! », ont envie de répondre les parlementaires d'Alsace : fusionnons les deux départements et la région. Nous irions ainsi au bout de sa proposition.

En réponse à une question d'actualité que je vous ai posée sur l'éventualité d'un conseil unique, vous m'avez répondu, monsieur le ministre, que 55 % des Alsaciens y étaient défavorables, lors du référendum de 2013. En réalité, 58 % des Alsaciens ont voté « oui », mais les obstacles fixés par le Sénat – taux de participation minimum au scrutin, seuils départementaux – n'ont pas permis que le référendum aboutisse.

Je ne m'étendrai pas sur le sens qu'a pris cette consultation dans notre région. Ma question est plus simple : êtes-vous prêt à négocier avec l'immense majorité des parlementaires alsaciens pour un statut du conseil unique, ou allez-vous vous enfermer dans une logique partisane et imposer une règle uniforme sur le territoire national ?

Mme Marie-Jo Zimmermann. Je ne reprendrai pas les arguments développés par M. Gaymard. Lors de son discours de politique générale, M. Valls a annoncé une vaste réforme de l'organisation territoriale de la France, qui induirait à terme un regroupement des régions et la suppression des départements. L'an dernier, nous avons mis en place le système du binôme. Après les élections, sera-t-il pérennisé dans le projet de loi ou fonctionnera-t-il pour cinq ans seulement ?

Le projet de réforme territoriale annoncé le 2 juin par le président de la République est marqué par l'improvisation et le cafouillage. Une réforme de cette envergure appelait des consultations importantes. Jeudi dernier, le conseil municipal de Metz a adopté une motion demandant la création d'une grande région regroupant Champagne-Ardenne, la Lorraine et l'Alsace. La même motion a été votée par la communauté d'agglomération. Au lieu de prendre en compte le résultat des consultations, le Gouvernement a fait l'inverse : il a imposé une carte, que le Sénat a rejetée.

Les intentions du Premier ministre, qui semblent frappées au coin du bon sens, sont à l'opposé de celles que le président de la République a affichées en janvier. Se sont-ils mis d'accord, ou risquons-nous de voir surgir une nouvelle rédaction du projet de loi ?

La réforme vise à créer de grandes régions, ce qui entraînera la suppression des départements, et à permettre aux grandes intercommunalités

d'absorber les communes. On oublie la proximité avec le terrain, dont nos concitoyens ont besoin.

Le conseiller général, ou territorial, ou le binôme, est nécessaire, comme l'est le maire dans une petite commune. Si l'on crée de grandes régions, il est indispensable de conserver un échelon de proximité tel que le département. Si l'on supprime celui-ci, il faut maintenir des régions peu étendues, ce qui correspond au *statu quo*.

Dans les communes rurales, l'absorption par les intercommunalités va beaucoup trop loin. Le seuil de 20 000 habitants doit être regardé de plus près. Peut-être devrait-on revenir aux réflexions développées en 1947 par Michel Debré qui, dans *La Mort de l'État républicain*, plaidait pour qu'on réduise le nombre des départements à cinquante, afin de concilier les impératifs de taille et de proximité.

Dans l'Est de la France, il était question de créer une grande région réunissant l'Alsace, la Lorraine et Champagne-Ardenne. Ce regroupement correspond à une logique, sur un territoire où passent les autoroutes A4 et A31, ainsi que le TGV Est. Autour des trois pôles que sont Reims, Metz-Nancy et Strasbourg, on peut créer une région pertinente économiquement.

Plusieurs majorités ont réfléchi à une recréation du territoire. Je n'y suis pas défavorable, à condition que l'on travaille davantage sur le projet, en faisant de la proximité un critère essentiel.

M. Patrice Verchère. Monsieur le ministre, la réforme de l'organisation territoriale de la France est un dossier important. De nombreuses réflexions ont été menées à ce sujet par toutes les tendances politiques. Je ne reproche pas à la majorité de vouloir avancer dans ce domaine. Cependant, sur un chantier qui engagera l'organisation de la France pour des décennies, je regrette qu'elle navigue à vue, au gré des vents, et en fonction du poids des ministres ou des « éléphants » du parti socialiste. Quoi que vous en disiez, la réforme a pâti d'une grande improvisation.

Sur quels critères objectifs – économiques, historiques, voire politiques – s'est fait le découpage des régions ? Le communiqué de presse du 2 juin, émanant de l'Élysée, se contentait d'indiquer leur nombre. Ses auteurs n'étaient pas parvenus à suivre l'évolution de la carte, qui évoluait chaque fois que le président de la République recevait une visite.

Monsieur le secrétaire d'État, le 9 mai, vous avez indiqué au *Figaro* que la réforme territoriale permettrait un gain annuel de 12 à 25 milliards d'euros. Sur quels documents financiers vous êtes-vous basé pour obtenir ce chiffre ?

M. Paul Molac. La réforme proposée est marquée par le souci de la cohérence et par la volonté d'introduire davantage de clarté dans les compétences. Elle pose le problème du pouvoir réglementaire. J'espère que le ministre nous en dira un peu plus à ce sujet.

L'économie reviendra aux régions. On sait que les *Länder* allemands investissent dans les entreprises, notamment dans les entreprises d'avenir, afin de leur donner une taille suffisante pour exporter. Mais de quel pouvoir disposeront les régions pour lever l'impôt ? À l'heure actuelle, leur budget, très contraint, provient essentiellement des dotations de l'État.

La cohérence concerne aussi l'aménagement du territoire. Vous avez parlé à juste titre du sentiment d'abandon, de périphéricité que l'on ressent dans certaines régions. La proximité sera sans doute assurée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Quelle sera leur légitimité ? Leurs représentants seront-ils élus au suffrage universel ? Quelles seront leurs compétences ? Il est probable que la région et les EPCI se partageront celles des départements. À l'intérieur des EPCI eux-mêmes, il faudra éviter le risque de la centralisation.

La cohérence joue un grand rôle dans le sentiment qu'on appartient à telle ou telle région. Si la Catalogne et l'Écosse posent problème au niveau européen, les autres régions fonctionnent bien. C'est parce qu'elle se sent bretonne et qu'elle veut développer sa région que l'entreprise Hénaff demeure tout à l'ouest de la Bretagne, alors qu'elle pourrait se rapprocher des marchés. Le sentiment d'appartenance, qui pose problème quand il est excessif, est le plus souvent un moteur.

La cohérence réside enfin dans le droit d'option reconnu aux départements. L'accroissement de la taille des régions incitera certains départements frontaliers d'une autre entité régionale à s'interroger sur leur rattachement. L'amendement voté au Sénat me paraît de bon sens, car il lève les obstacles qui conduisent à l'inaction ; dans cet esprit, il convient de limiter autant qu'il est possible les procédures de mise en œuvre de la réforme.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Je suis élue dans une circonscription située en Picardie, région qui offre le contre-exemple d'une carte rationnellement définie, puisqu'elle est composée de trois départements dont chacun a vocation à rejoindre un ensemble géographique différent. Ce découpage pourrait toutefois avoir un sens s'il reposait sur une logique claire. À ce propos, vous avez affirmé, monsieur le ministre, que la réforme ne visait pas à créer des régions répondant à un espace identitaire – ce que je salue –, mais à bâtir des zones économiques cohérentes, volontaristes et jouant un rôle dans le redressement économique du pays. Ne faut-il pas faire plus de place dans le projet de loi à ces deux paramètres : des régions vastes, hétérogènes et reposant sur certains sacrifices identitaires d'une part, et appelées à devenir de grandes circonscriptions économiques et d'aménagement du territoire, d'autre part ?

Est-il raisonnable que la région devienne un organe de gestion technique, quand la proximité avec les citoyens réclamerait que la compétence en matière de routes, de collèges ou d'aide sociale reste en grande partie située à un échelon territorial inférieur ? Des régions aussi grandes et aussi hétérogènes

répondraient-elles encore à la définition des collectivités territoriales posée par la loi de 1982, maintenant très ancienne et qui reproduisait d'ailleurs les vieilles lois républicaines de 1871 et de 1884 sur le département et la commune ? L'article 72 de la Constitution dispose que les communes et les départements sont des collectivités territoriales qui « s'administrent librement par des conseils élus » : les régions appelées à devenir de grands espaces économiques – ce que j'approuve – entrent-elles dans cette catégorie ? Ne conviendrait-il pas de faire de la région nouvelle une émanation des territoires qui lui sont inférieurs, et notamment des départements – éventuellement regroupés deux par deux pour reprendre l'idée de Michel Debré –, des intercommunalités et des métropoles, ces deux derniers échelons représentant des éléments modernes de territorialisation ? Ainsi, on conserverait l'espace démocratique proche des citoyens et la proximité dans la gestion des services, tout en dégageant les régions de la gestion quotidienne de certaines compétences – celle des lycées, par exemple – afin qu'elles se consacrent davantage au pilotage économique des territoires. Une réforme ambitieuse, suivant votre conception, ne devrait-elle pas aller jusque-là ?

Il est opportun de procéder à la montée en puissance des intercommunalités, mais le rythme de ce mouvement ne doit pas être trop rapide car la vie communale, notamment dans les départements ruraux, reste un élément important de l'administration des services, de la cohésion territoriale et du lien entre les citoyens.

Je crains que les administrations déconcentrées n'effectuent qu'un service du pauvre en direction des territoires relégués, du fait de l'éloignement de ceux-ci des métropoles riches et des intercommunalités puissantes.

M. François de Rugy. Dans une plaquette présentant le château des ducs de Bretagne, on peut lire qu'« à partir de 1207, Guy de Thouars construit le premier château, dit de la Tour Neuve, et cherche à affirmer le pouvoir des ducs face à celui des comtes de Nantes et de l'évêque ». En remplaçant « duc », « comte » et « évêque » par « président de conseil régional », « président de conseil général » et « président de conseil métropolitain », on s'aperçoit que l'histoire se répète.

Le groupe écologiste soutient l'orientation générale qui consiste à simplifier et à clarifier l'organisation des collectivités locales autour des régions et des intercommunalités, les conseils généraux étant appelés, à terme, à disparaître. Les régions recevant davantage de pouvoirs, elles doivent être plus légitimes ; de même, les élus des intercommunalités devront être désignés au suffrage universel direct.

Il convient d'agir vite – d'ici à la fin de l'année comme le prévoit le projet de loi – pour que les élections régionales aient lieu dans le cadre du nouveau découpage et soient donc légitimes aux yeux de nos concitoyens. Or nous constatons malheureusement depuis trois mois – date à laquelle le Premier ministre a relancé cette réforme à l'arrêt depuis deux ans, démarche dont il faut le

créditer – que les barons locaux n’ont émis aucune proposition, si ce n’est celle de regrouper la Bourgogne et la Franche-Comté. Je regrette que les exécutifs de collectivités ne se soient pas saisis de cette réforme.

La carte ne doit pas cacher l’importance de la question des compétences, mais elle ne doit pas non plus gêner la réforme. Faisons attention aux conséquences d’une carte perçue comme illégitime et blessante pour certains. Je suis surpris d’entendre nos collègues de l’opposition faire des digressions sur les modes de scrutin alors que le projet de loi ne comporte aucune évolution en la matière, et j’attends qu’ils formulent des propositions. Nous avons pris le risque de tracer une carte – bien avant le dépôt du projet de loi – que nous soumettrons à votre examen par voie d’amendement ; il s’agit bien d’un risque car, comme l’a dit M. le ministre, aucune carte ne satisfera tout le monde, mais le débat parlementaire doit déboucher sur une évolution de la carte prévue actuellement par le projet de loi. Nous ne pouvons nous contenter ni de la carte du Gouvernement ni de celle de M. le rapporteur. Le découpage de la Picardie ne rencontre ni l’assentiment des Picards ni celui des Champardennais, et il est incompréhensible que le projet de loi n’apporte aucune évolution au tracé de la Bretagne, alors qu’il s’agit de la seule région de France où existe une revendication ancienne de redécoupage et de celle où le sentiment d’appartenance, selon toutes les études d’opinion, est le plus fort. Nous devons trouver un accord large sur une nouvelle carte dont le tracé apparaîtra légitime.

Nous souhaitons que le droit d’option – que nous préférons nommer droit pour les départements de choisir leur région – s’impose, car les projets et les solidarités territoriaux doivent reposer sur un sentiment d’appartenance régional.

M. Jean-Pierre Le Roch. Comme 77 % des Bretons et 70 % des habitants de Loire-Atlantique – chiffres d’un sondage publiés le 6 juillet par un quotidien régional –, je suis un fervent partisan de la Bretagne historique composée de cinq départements. Cette revendication ancienne s’est incarnée dans les vœux de réunification émis à plusieurs reprises par le conseil régional de Bretagne et relayés par des centaines de communes bretonnes, intégrant ainsi la notion de proximité.

Monsieur le ministre, quelle conception avez-vous du droit d’option, inscrit dans l’article 3 du projet de loi adopté par le Sénat, inspiré par le bon sens et simple d’application ?

M. Hugues Fourage. Ce projet de loi permettra de bâtir des territoires plus forts, mieux organisés, agissant grâce à des services mutualisés et atteignant une taille européenne. J’avoue donc ma surprise d’entendre M. Gaymard avancer toutes sortes de justifications pour ne pas faire la réforme. Le comité présidé par M. Édouard Balladur n’avait-il pas conclu – comme d’autres rapports postérieurs – à la nécessité de réduire le nombre de régions pour les renforcer ? Nous avons le courage de conduire cette réforme et nous devons la mener à son terme.

Monsieur le ministre, vous avez évoqué la réforme des services de l'État dans le département ; connaissant l'importance que vous attachez à la présence des services publics en zone rurale, je me permets d'attirer votre attention sur l'utilité de la présence des sous-préfectures, notamment pour lutter contre le sentiment d'abandon ressenti par les citoyens à l'encontre de l'État.

Les parlementaires doivent assumer leur vocation de législateur et s'emparer de ce texte pour le parfaire plutôt que de soumettre cette réforme au référendum. Il n'existe en effet pas de carte idéale, mais le Gouvernement aurait été critiqué si le projet de loi n'en avait pas comporté. En outre, cette carte ne résulte pas d'un dessin de coin de table, mais bien d'une réflexion ayant visé à garantir des équilibres servant l'intérêt général.

Si 90 % des Bretons disent vouloir une région qui épouse l'identité bretonne, les deux tiers d'entre eux souhaitent également que leur région se marie avec celle des Pays de la Loire. Il faut en tout cas éviter l'écueil de la région identitaire.

Il y a quarante ans, au moment de la création des régions, on affirmait que l'ensemble régional « Pays de la Loire » n'avait aucun sens. Le travail effectué depuis nous donne aujourd'hui l'envie de continuer d'agir ensemble. Cela nous permet de prendre du recul par rapport à la réforme que nous examinons et de l'utiliser pour nous projeter dans l'avenir, en réfléchissant avant tout aux projets qui pourraient être élaborés.

M. Serge Grouard. De ce débat fort intéressant, j'ai retenu que les Pays de la Loire pourraient souhaiter se rapprocher de la Bretagne, le Limousin et le Poitou-Charentes pourraient regarder vers l'Aquitaine, ce qui permettrait à la région Centre de conserver son périmètre actuel. Pour des raisons de bon sens et non de baronnie, l'immense majorité des élus de la région – appartenant à l'ensemble des familles politiques – se réjouiraient de ce *statu quo*. En effet, cette région a fini par trouver, laborieusement, son identité, qui se diluerait dans un rattachement à Poitou-Charentes et au Limousin ; cette proposition ne repose sur aucune cohérence, et M. le rapporteur a d'ailleurs suggéré dans un *tweet* que le Limousin soit rattaché à l'Aquitaine... Cela donne le sentiment d'un découpage non maîtrisé qui a conduit le Sénat à supprimer le premier article du projet de loi.

Je souhaite depuis des années qu'une vraie réforme territoriale soit mise en œuvre et nous sommes prêts à accompagner le Gouvernement à condition que l'on trouve une cohérence, certes difficile à dégager, mais qui doit reposer sur la définition d'objectifs simples. Monsieur le ministre, vous en avez énoncé quelques-uns, comme l'harmonie entre l'organisation territoriale et la répartition des actions. Nous soutenons également l'effort de mutualisation pour diminuer les dépenses publiques, ainsi que l'entreprise de simplification qui doit améliorer la lisibilité de l'action territoriale pour nos concitoyens. Mais le découpage proposé ne répond pas à ces trois objectifs. Je salue, monsieur le ministre, votre abnégation à défendre ce découpage qui, je le crois, ne vous agrée pas vraiment, pas plus qu'à

bon nombre de nos collègues, car qu'il ne correspond pas à la réalité de notre vie territoriale.

M. de Rugy a raison de souligner la nécessité d'émettre des propositions ; voici les miennes, que je porte depuis maintenant plusieurs années. Tout d'abord, il y a lieu de fusionner les départements avec leur région actuelle, cette évolution s'avérant aujourd'hui possible alors qu'elle était difficilement réalisable auparavant. Un tel mouvement créerait un effet de masse et de taille, et serait source d'économies substantielles. Ensuite, il faut avoir le courage d'inciter à la fusion des communes en milieu urbain, les délimitations actuelles n'ayant plus de sens. En revanche, dans les zones rurales, il convient de continuer à favoriser le développement des intercommunalités. Par ailleurs, on doit accompagner ce projet d'une réforme profonde de l'administration territoriale de l'État. Enfin, il faut se pencher sur l'autonomie financière et de gestion des collectivités territoriales, et traiter les questions de fonction publique qui sont toujours évacuées.

Monsieur le ministre, êtes-vous prêt à l'ouverture pour ne pas modifier les frontières de la région Centre ? On ne peut en effet justifier la création d'une région où deux endroits peuvent être distants de 500 kilomètres.

Quelle réforme de l'État, et notamment du corps préfectoral, envisagez-vous ?

Le projet de loi renvoie à un décret la désignation des chefs-lieux de région. Or, aucun des critères actuellement définis ne semble objectif, et l'on peut craindre que vous ne preniez ce décret en catimini. Êtes-vous prêt à la transparence ?

M. Sébastien Denaja. Le président de la République a souligné que cette réforme visait à transformer l'architecture territoriale de la République pour plusieurs décennies. Ce débat s'avère donc historique. Après le long prologue initié par les lois départementale et communale de la fin du XIX^e siècle, Pierre Mauroy, Gaston Defferre et François Mitterrand avaient posé l'acte I de la décentralisation avant que Jacques Chirac et Jean-Pierre Raffarin n'élaborent l'acte II. C'est à nous d'écrire l'acte III, car les lois votées en 2010 et voulues par M. Sarkozy ne l'ont pas constitué.

Nous en sommes à la première scène de ce troisième acte – je note d'ailleurs que les députés UMP qui accusent le Gouvernement de pratiquer un « saucissonnage » en rédigeant plusieurs textes n'émettaient pas ces mêmes critiques en 2010 à l'encontre des trois projets alors soumis au Parlement –, mais, si ce texte se concentre sur le découpage régional, nous avons déjà identifié les compétences que les régions devraient exercer. Le Sénat a refusé de frapper les trois coups et a renoncé à assumer ses responsabilités alors qu'il se pose en permanence en représentant des collectivités territoriales. L'Assemblée nationale, elle, représente directement le peuple et, désormais, les collectivités territoriales.

La majorité souhaite agir, alors que nos collègues de l'UMP ne font que défendre le *statu quo*.

Nous examinerons les articles demain en Commission, avec l'objectif d'adopter une carte des régions, la question électorale s'avérant bien secondaire. Monsieur le ministre, vous avez raison de nous inviter à créer ou à regrouper des régions qui ne reposent pas sur une sanctuarisation d'identités, celle-ci étant étrangère à la vocation de ces collectivités. Adopter une perspective inverse présenterait le danger de remplacer l'État unitaire décentralisé par un État régional, ce que refuse le président de la République. La réforme proposée est républicaine – à aucun moment, elle ne remet en cause l'unité du pouvoir normatif et législatif national – et évacue le spectre du fédéralisme ou du régionalisme.

Mme Marietta Karamanli. Les régions, circonscriptions administratives de l'action de l'État, mettent en œuvre des coopérations entre des opérateurs de l'État et des établissements publics locaux ; l'étude d'impact attachée au projet de loi n'évoque pas les conséquences de la modification de la carte régionale sur l'organisation des régions, sur leurs moyens et sur leur action de coordination. Monsieur le ministre, des éléments seront-ils communiqués à la représentation nationale sur ces effets collatéraux qui, bien pensés, pourraient participer à la modernisation de l'action publique ?

Ma deuxième question porte sur l'équilibre au sein des régions elles-mêmes. Au terme de la proposition du Sénat, un département pourrait rejoindre une autre région que la sienne après délibérations concordantes de leurs assemblées, par simple décision du pouvoir exécutif, c'est-à-dire par décret en Conseil d'État. La loi de 1996, modifiée en 2013, a sa logique mais pose un problème : si un département important sur le plan démographique ou économique rejoint une nouvelle région, sa région d'origine peut s'en trouver affaiblie. Il paraît donc inacceptable qu'un tel changement puisse avoir lieu dans les conditions, peu exigeantes, prévues par le Sénat, alors que, dans l'état actuel du droit, les populations concernées sont consultées. Ne pensez-vous pas utile de revenir à la version actuelle et de renforcer les garanties, pour éviter que des raisons éventuellement idéologiques ou ponctuelles ne conduisent à affaiblir une région entière ?

M. Jacques Valax. J'exprimerai un constat, un regret et un vœu.

Mon constat ne vise à agresser personne, puisqu'il vaut pour tous les bancs de l'Assemblée : je suis frappé par le conservatisme latent qui règne ici. En reprenant les débats de 2010 sur l'instauration du conseiller territorial, je suis effaré de constater que les quelques modestes arguments que j'avais alors avancés sont les mêmes que ceux qui émanent à présent des bancs de la droite. Monsieur le président, je vous assure que je n'étais pas à droite à l'époque (*Sourires*) : j'étais simplement dans la minorité. Quant à la droite, elle n'est pas passée à gauche : elle est simplement retombée dans la minorité. Nous devrions, sur le plan individuel et collectif, nous méfier de ce travers naturel.

Le fait que mon propos vaille aussi pour les élus régionaux et départementaux me conduit à regretter que la loi interdisant le cumul des mandats n'ait pas été applicable dès le mois de mars 2014 : d'une part, je ne me serais pas présenté aux élections municipales, ce qui m'aurait évité une défaite cuisante (*Sourires*) – cela me fait du bien de le dire – ; d'autre part et surtout, les députés actuels, de droite ou de gauche, seraient dégagés du prisme déformant et réducteur de leurs corps d'origine, c'est-à-dire des collectivités auxquelles ils appartiennent, et ils ne chercheraient qu'à simplifier ce millefeuille administratif dont chacun s'accorde à reconnaître qu'il constitue un véritable carcan. Voilà la réalité qui est la base de notre discussion.

Soyons donc courageux. Du courage, il m'en faut lorsque je reviens dans ma contrée, qui est de gauche à 80 % : dans mon conseil général, l'autre jour, j'ai été le seul à m'insurger contre ce que j'appelle une réaction de petits barons, de petits élus qui veulent conserver leur territoire, leur pré carré, oubliant l'avenir du pays. Je remercie donc le Gouvernement d'avoir fait preuve de courage en la matière : nous sommes ici pour légiférer afin que les régions puissent être fortes et novatrices, capables de favoriser l'investissement et d'accompagner les filières d'excellence.

M. Sylvain Berrios. Ce projet de loi laisse une impression de flou, notamment en ce qui concerne la redéfinition de la sphère d'intervention de l'État et la nouvelle implantation de ses services. La fameuse réforme de l'administration territoriale a redonné des compétences et des pouvoirs au préfet de région, puis aux préfets de département. L'État va-t-il se réorganiser de la même façon ? Quel sera le rôle du futur préfet de région ? Allons-nous voir disparaître les préfets de département ? Y aura-t-il une révision de la carte des sous-préfectures ? Y aura-t-il des superpréfets au-dessus des préfets de région ? Je ne crois pas que la seule réforme des collectivités permette d'atteindre les 12 à 25 milliards d'euros d'économies annoncés. Ira-t-on, par exemple, jusqu'à la disparition des sous-préfectures et des préfets de département, accompagnée d'une réforme des préfectures de région ?

M. Philippe Gosselin. Ne revenons pas sur le calendrier *rock and roll*, sur la carte dessinée sur un coin de table où n'apparaissait même pas le nombre de régions, sur l'amendement-*tweet* prévoyant le rattachement du Limousin à l'Aquitaine, pour nous en tenir à quelques remarques de fond sur un dossier qui nous arrive un peu vide. Pour ne citer que l'exemple de la Basse-Normandie, cela fait dix ans qu'Alain Le Vern et d'autres du même bord politique devaient s'entendre sur une réunification régionale qui n'a pas eu lieu, même si, heureusement, les léopards continueront à rugir avec fierté...

Au-delà de tout cela, j'aimerais entendre le ministre s'exprimer sur les critères qui détermineront le choix des chefs-lieux de région. Quelle sera, en parallèle, l'organisation déconcentrée de l'État ? Comme l'a souligné Hervé Gaymard, Malte, les pays baltes et la Sarre sont de petits territoires qui fonctionnent très bien, et il ne faut pas cultiver le mythe des grandes régions.

Quelles sont les économies escomptées de cette réforme ? On est passé de 25 milliards d'euros – soit 10 % des dépenses totales des collectivités territoriales – à une fourchette de 12 à 25 milliards d'euros, c'est-à-dire un montant qui varie du simple au double.

Je tenais aussi à vous faire part de mon inquiétude concernant les zones rurales. La métropolisation existe peut-être autour de Paris ou de Lyon. Qu'en est-il de la proximité pour les habitants des zones rurales ou montagneuses où il n'y aura pas de métropole ? C'est un vrai sujet, qui intéresse les élus de droite comme de gauche, pourvu qu'ils soient de bonne foi et de bonne volonté.

Quid de la réforme des intercommunalités ? Certes, ce n'est pas le sujet essentiel du jour car la suite de la décentralisation est renvoyée à l'automne, du fait du saucissonnage des textes. La population minimale d'une intercommunalité est fixée à 20 000 habitants, ce qui aura pour effet d'éloigner encore plus le chef-lieu des habitants. Quelle est la cohérence en termes de bassin de vie ou d'emploi ?

Au-delà de la polémique, des questions précises sur l'organisation de nos territoires se posent. À vrai dire, il n'y a pas d'objection politique ou intellectuelle à ce qu'on rebatte les cartes. Nous sommes loin des « régions Clémentel » du lendemain de la Grande Guerre comme des régions des années cinquante, circonscriptions administratives de développement économique et d'action de l'État. Nous sommes d'accord pour aller plus loin. Reste à développer de vrais arguments, à définir le projet, la méthode et le financement. Or, à ce stade, nous restons, de ce triple point de vue, réellement sur notre faim.

Mme Colette Capdevielle. Dans l'ensemble, je suis assez consternée par la nature des critiques portées contre cette réforme courageuse, nécessaire et très attendue : pour résumer la pensée de leurs auteurs, il serait urgent de ne rien faire ! Nous assistons à l'alliance des conservatismes, à des luttes de gouvernance, à la sauvegarde des positions établies, le tout sous prétexte de défendre les intérêts de nos concitoyens et la proximité de l'action publique. Si nous avons supprimé le député-maire, ce n'est pas pour recréer le maire-conseiller régional et faire rentrer par la fenêtre le cumul des mandats !

Monsieur le ministre, pensez-vous que les régions recomposées selon ce projet de loi peuvent comporter deux – ou plusieurs – métropoles ? Vous avez indiqué que l'objet du texte est de renforcer le développement économique des grandes régions, insistant sur la cohérence et surtout sur la nécessité de rassembler les filières d'excellence. Partagez-vous l'analyse de plusieurs parlementaires de la majorité qui plaident pour la fusion des régions Aquitaine et Midi-Pyrénées, se fondant sur leur cohérence géographique – bassin Adour-Garonne –, économique – pôle de compétitivité *Aerospace Valley*, filières agroalimentaires–, culturelle et linguistique ? Seriez-vous favorable à cette grande région Sud-Ouest que d'aucuns appellent de leur vœux car elle leur paraît plus cohérente, équilibrée et polycentrique ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Tout le monde s'accorde sur la nécessité de réformer le millefeuille institutionnel. Cher collègue Valax, il ne s'agit pas d'un débat entre réformateurs et conservateurs. Cette réforme est difficile, j'en conviens, mais la méthode que le Gouvernement a utilisée n'est pas très propice à son acceptation.

Quelle réflexion a-t-il menée sur les 36 800 communes, sur les milliers d'intercommunalités, syndicats intercommunaux à vocations multiples, syndicats intercommunaux à vocation unique, syndicats mixtes et autres « pays », qui polluent notre organisation institutionnelle ? Le problème essentiel ne vient-il pas de ce que la moitié de nos communes ont moins de 426 habitants ?

Quelles concertations a-t-il réellement conduites avec l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France et l'Association des régions de France ? Sa méthode – procédure accélérée et absence de recours au référendum – n'a pas convaincu le Sénat. Que deviennent la clause générale de compétence et les compétences ? Quelle place est faite au rural où le conseil général est toujours une institution respectée ? Pourquoi passer, de façon quelque peu arbitraire, à quatorze régions plutôt qu'à quinze ou à seize ? Pourquoi supprimer la région Languedoc-Roussillon dont l'identité est profondément acceptée au sein des cinq départements, comme le démontre un récent sondage paru dans *Midi Libre* ? Quelle représentation ferez-vous à la Lozère, petit département, au sein des nouvelles régions ?

M. Guy Geoffroy. Monsieur le ministre, que pensez-vous de notre capacité à stabiliser les calendriers électoraux ? Un petit rappel historique éclairera mon propos. Nous avons décidé que les conseillers généraux élus en 1985 le seraient pour sept ans. Résultat : les élus de 1988 l'ont été pour six ans, mais les réélus de 1994 l'ont été pour sept ans. Ces derniers ont été renouvelés en 2001, initialement pour six ans et ensuite pour sept ans. Ceux qui ont été réélus en 2008 ont été élus initialement pour six ans, puis ensuite pour sept ans, et maintenant pour sept ans et demi. Et, finalement, on annonce à leurs électeurs que les futurs conseillers départementaux seront élus pour un peu plus de quatre ans seulement !

Ces changements ont des explications et sont le fait d'une majorité ou d'une autre. Certains sont intelligibles mais l'ensemble ne l'est plus du tout. Dans quelle mesure estimez-vous possible d'annoncer à nos concitoyens une stabilisation de la structuration de notre vie territoriale et par la même occasion une stabilisation des rendez-vous qu'ils auront avec leurs futurs élus ? Rappelons que pour être candidat, il faut avoir un projet inscrit dans une certaine durée qui, depuis près de trente ans est devenue totalement erratique. Cette loi permettra-t-elle de revenir à un calendrier plus sage et régulier ?

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Personne ne demandant plus la parole, le Gouvernement va maintenant répondre à nos collègues.

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur. Merci pour ces interventions et interrogations utiles au débat, et auxquelles je vais m'efforcer de répondre. Veuillez m'excuser de ne pas être exhaustif, car énormément de sujets ont été évoqués et le débat va se poursuivre. Je vous propose de m'en tenir aux questions essentielles qui touchent à l'architecture et aux principes du texte, en m'engageant naturellement à répondre à toutes les autres au fur et à mesure qu'elles viendront dans le débat, que ce soit à la faveur d'amendements ou d'interventions.

Je répondrai d'abord à M. Gaymard dont l'intervention a synthétisé toutes les préoccupations exprimées par son groupe. Alors que nous pensons que plus les régions sont grandes, plus elles peuvent mutualiser leurs dépenses de fonctionnement et investir dans des domaines stratégiques – infrastructures ou filières d'excellence –, vous estimez, monsieur Gaymard, que le critère de la taille n'est pas pertinent. Je vais vous lire ce qu'écrivait Jean-Pierre Raffarin dans le rapport qu'il a rédigé avec Yves Krattinger.

M. Hervé Gaymard. Ce n'est pas la Bible !

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur. Non, mais Jean-Pierre Raffarin n'est pas non plus n'importe qui ! Il écrivait : « L'essentiel est de construire des régions de taille européenne. Ce n'est pas leur nombre mais leur taille qui reste l'objectif. » Cette déclaration a suscité beaucoup de commentaires, notamment à droite, sur la pertinence de l'idée et la légitimité de son auteur, qui fut un grand décentralisateur. Et voilà que, lorsque la majorité reprend l'idée à son compte et la développe, elle n'est plus pertinente ! J'en prends acte.

La taille des régions n'est pas le seul moteur d'une stratégie pertinente, mais c'est un critère important, j'en veux pour preuve la manière dont ont été créés les pôles de compétitivité sous l'ancienne majorité : très vite, nous nous sommes rendu compte qu'ils étaient judicieux dès lors qu'ils concernaient plusieurs régions. Les pôles de compétitivité ont démontré que l'intégration régionale et interrégionale permettait de renforcer les liens entre les filières d'excellence, les centres de recherche et les centres de transfert de technologie. Et, lorsque nous voulons appliquer cette logique, subitement elle n'est plus jugée pertinente.

La suppression des départements n'est pas une bonne idée parce que nous avons besoin de proximité, nous explique Hervé Gaymard. En général, cet argument de la proximité est juste, mais je lis ce qu'écrivent tous les responsables politiques sur le sujet, car on n'est jamais sûr d'avoir raison : il faut prendre son miel partout et réaliser les synthèses les plus opportunes. J'ai donc lu tout ce qu'a écrit l'UMP sur le sujet, monsieur Gaymard, et je vais vous faire passer la couverture d'un magazine paru au mois de janvier, où feu votre président de parti, M. Copé...

Plusieurs députés du groupe UMP : Il n'est pas mort !

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur. Je n'ai pas dit « feu M. Copé » mais « feu votre président de parti, M. Copé. » (*Sourires.*) Voilà le titre qui présentait en couverture l'interview de M. Copé : « Jean-François Copé nous dévoile son projet : une France sans départements. » L'interview, très roborative, va bien au-delà de ce que nous proposons en termes de calendrier et de rythme, puisque beaucoup de propos ne se soucient ni de proximité ni de solidarité, ni de rien de ce qui nous préoccupe dans cette salle aujourd'hui. Quand M. Copé propose *urbi et orbi* de supprimer sans délai les départements, c'est une excellente idée. Lorsque nous proposons de nous donner six ans, dans le cadre d'un débat, après avoir fait une réforme territoriale ambitieuse et ample, en concertation avec le Parlement, pour décliner simultanément efficacité et proximité, c'est une mauvaise idée...

M. Hervé Gaymard. Que disait M. Bartolone en 2010 ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur. Monsieur Gaymard, à mon humble avis, deux raisons majeures expliquent notre difficulté à adopter des réformes institutionnelles, notamment territoriales, en France. La première est que nous sommes incapables de parvenir à un compromis transcendant les clivages politiques traditionnels pour adopter une bonne réforme dont la France a besoin, par delà ce que nous pouvons penser les uns et les autres. La deuxième est la bipolarité qui caractérise la vie politique française : quand on n'exerce pas la responsabilité du pouvoir, on tape sur la tête de ceux qui l'exercent quoi qu'ils proposent, y compris quand ils s'inspirent de ses propres idées. D'autres comportements seraient nécessaires pour surmonter la crise que nous traversons.

Il faut, dites-vous, monsieur Gaymard, veiller à ce que la réforme n'accroisse pas les fractures territoriales et ne crée pas davantage d'éloignement là où nous avons besoin de proximité. Vous avez évoqué la question du nombre des élus, des départements ruraux et de montagne qui peuvent vivre cette fracture comme une relégation. Vous avez raison de vous poser ces questions, auxquelles le Gouvernement essaie d'apporter des réponses.

Concernant les départements, nous avons décidé d'engager une réforme qui a sa cohérence : elle consiste à créer de grandes régions pour les raisons économiques que je viens d'indiquer. Si elle n'est pas tout, la taille est l'un des sujets à traiter pour permettre des politiques pertinentes d'accompagnement des filières. Nous voulons des intercommunalités puissantes, notamment en milieu rural, précisément par souci de proximité. Comme Marie-Françoise Bechtel l'a indiqué, l'existence d'intercommunalités n'implique pas la disparition des communes en milieu rural, pas plus qu'elle n'annihile la capacité de ces dernières à développer des politiques publiques et à assurer la proximité des élus.

Sur les territoires ruraux où des intercommunalités se constituent, nous créons des occasions de mutualisation qui contribuent à dégager, sur les coûts de fonctionnement, les économies dont nous avons besoin compte tenu de la situation financière du pays. Nous créons, grâce au développement de ces

intercommunalités et aux économies permises par la mutualisation, les conditions du développement de politiques publiques tout en garantissant la proximité dont vous parlez.

Les départements dont l'administration et l'assemblée délibérative sont situées dans le chef-lieu assureraient-elles la proximité alors que les intercommunalités, plus proches des communes et des populations, ne le pourraient pas ? Ce raisonnement n'a pas de sens. Certaines compétences exercées par les départements pourraient être transférées aux intercommunalités, notamment dans le domaine social qui exige la proximité, sans que l'efficacité de l'action publique s'en trouve obérée. Si l'on raisonne comme si les choses étaient figées à tout jamais, comme si rien ne pouvait évoluer, comme si aucune compétence ne pouvait redistribuée pour améliorer l'efficacité et la proximité, alors il ne faut pas faire de réforme.

Nous avons trois ans pour faire cette réforme et nous avons raison de prévoir ce délai parce que, quand je vous entends, je ne suis pas sûr que vous la feriez si nous devions quitter le pouvoir. Nous avons trois ans devant nous, et nous voulons faire cette réforme dont j'ai rappelé la cohérence globale. La proximité peut passer par le développement de l'intercommunalité ou par de nouveaux instruments d'organisation territoriale, que nous avons six ans pour inventer ensemble puisque l'existence des conseils départementaux n'est pas remise en cause avant 2020. Nous attendrons que la réforme que nous engageons soit stabilisée pour y apporter son point d'orgue. Ces six années de débats, de réflexion collective, démocratique et parlementaire, doivent nous permettre de trouver une bonne organisation, qui concilie proximité et efficacité. Le Parlement aura un rôle éminent à jouer. Vous ne pouvez pas dire à la fois que nous n'avons pas le temps de débattre et que six ans, c'est trop long. La proximité et l'efficacité sont donc conciliables, et notre volonté de les concilier explique le calendrier retenu.

Je veux aussi apporter des précisions sur l'administration déconcentrée de l'État, qui suscite deux inquiétudes, si j'en juge par les interventions : la déconcentration ne cache-t-elle pas une recentralisation ? Ne va-t-elle pas conduire à faire exercer au niveau régional, autour du chef-lieu de la nouvelle région, des missions jusqu'alors confiées au département ?

Nous souhaitons que l'administration déconcentrée régionale traite essentiellement des fonctions « régaliennes » de la région recomposée. Nous voulons que la région récupère les compétences infrarégionales en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, pour parachever la loi du 13 août 2004. Loin d'être une rupture, c'est un aboutissement, une consolidation. Nous proposons que l'État déconcentré régional ait les compétences économique et d'aménagement du territoire, et que, par ailleurs, il y ait de grandes plateformes administratives mutualisées. Lorsque nous créons des plateformes interdépartementales de naturalisation, nous redéployons des emplois, nous mutualisons et nous développons des marges de manœuvre pour créer des emplois dans l'administration de proximité au plan départemental.

En ce qui concerne l'administration déconcentrée départementale, nous voulons donner plus de pouvoir aux préfets de département dans le domaine interministériel, en matière de nominations et de gestion budgétaire, afin qu'ils puissent, étant en grande proximité avec les élus, mieux répondre aux attentes des collectivités locales et des territoires. Cela vaut aussi en matière d'ingénierie territoriale, dont les communes et intercommunalité auront besoin pour développer leurs projets. Sans ce caractère interministériel de l'administration déconcentrée de l'État, nous aurons de plus en plus d'apories.

Quant à la localisation des chefs-lieux des régions issues de la fusion des régions actuelles, elle ne sera nullement déterminée par arrêté ministériel, mais par les élus du territoire concerné, dans le cadre d'un débat qui sera ouvert une fois la loi promulguée. Si un chef-lieu n'est pas établi au terme de cette consultation, il reviendra effectivement au Gouvernement de faire ce choix par voie réglementaire, mais c'est un choix qui devra être entériné par l'assemblée délibérante de la collectivité, une fois qu'elle aura été élue. Nous ne faisons donc aucunement preuve de jacobinisme ni d'autoritarisme. Les territoires pourront aussi décider de l'articulation entre l'administration régionale et l'administration déconcentrée de l'État, afin de créer des équilibres territoriaux. Car si certaines capitales administratives et économiques vont de soi, elles ne se superposent pas nécessairement. En revanche, la loi interdit de faire siéger l'assemblée délibérante d'une région dans une ville différente de la préfecture de région, cette dernière devant pouvoir exercer son contrôle de légalité dans des conditions satisfaisantes.

J'aborderai, pour terminer, la question des économies. Lorsque j'étais ministre du Budget, l'opposition me reprochait de ne faire que 50 milliards d'euros d'économies au lieu de 100 milliards. Et, bien qu'elle préconise d'y parvenir par des réformes structurelles, elle estime que celles que nous appliquons ne sont jamais les bonnes, pour mieux nous reprocher ensuite de ne pas en faire ! Mais, contrairement à ce qu'elle affirme, la réforme structurelle que nous proposons nous permettra de réaliser des économies significatives. En fusionnant les régions, nous mutualiserons leurs directions des ressources humaines et leurs directions financières. M. Philippe Gosselin, qui évoquait tout à l'heure les fusions de communes, sait parfaitement que la seule fusion importante qui ait eu lieu dans le département de la Manche est celle de Cherbourg-Octeville en 2000. En y rassemblant toutes les fonctions « support », nous y avons réalisé 25 % d'économies de fonctionnement en dix ans.

M. Philippe Gosselin. Il aura donc fallu tout ce temps !

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur. Oui car il s'agissait de collectivités de petite taille.

M. Philippe Gosselin. Vous ne pourrez faire d'économies sans licencier de fonctionnaires.

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur. Nous ne licencierons pas de fonctionnaires ! Dans tous les services, beaucoup d'entre eux partent à la retraite, que nous n'aurons pas besoin de remplacer tous, du fait de la mutualisation et de l'optimisation des services, qui, contrairement à la révision générale des politiques publiques, s'opérera sans préjudice pour le fonctionnement du service public.

De même, dans la mesure où les nouvelles régions vont conclure des marchés publics pour la construction ou la rénovation de lycées dans un périmètre plus large qu'auparavant et se voir transférer les compétences des départements en matière de voirie et d'entretien des collèges, elles vont pouvoir regrouper leurs achats et réaliser des économies structurelles massives. Je vous rappelle que la réforme de sa politique des achats a permis à l'État d'économiser deux milliards d'euros en dix-huit mois.

Telles sont les réponses que je souhaitais apporter aux questions qui m'ont été posées. Je l'ai fait le plus sincèrement et le plus simplement possible, car une réforme d'une telle ampleur et d'une telle urgence ne me paraît envisageable que si chacun d'entre nous dépasse ses considérations locales et partisans pour trouver un bon compromis.

M. André Vallini, secrétaire d'État à la Réforme territoriale. Je souhaite, pour ma part, répondre aux interpellations de MM. Gosselin et Verchère sur la question des économies. Certes, cette réforme vise à clarifier les compétences des collectivités, à accroître la compétitivité des régions et à renforcer les intercommunalités. Mais elle permettra aussi de réaliser des économies qui, selon tous les sondages, constituent pour les Français le premier effet attendu du dispositif.

Permettez-moi d'illustrer le propos que vient de tenir Bernard Cazeneuve concernant les économies d'échelle que nous allons permettre aux régions et aux intercommunalités de réaliser sur leurs fonctions support : depuis quelques années, les effectifs de la fonction publique territoriale s'accroissent de 1,6 % par an, pour s'élever aujourd'hui à 1,890 million d'agents. Si l'on stabilise ces effectifs, sans même aller jusqu'à les réduire, on parviendra à 5 milliards d'euros d'économies, d'augmentations évitées ce qui est la même chose, sur cinq ans. D'autre part, il est un critère que l'on ne prend pas suffisamment en compte tant il est difficile à quantifier : celui des économies de temps, donc d'argent, que nous allons permettre aux chefs d'entreprise, aux responsables d'associations et aux élus locaux de réaliser. Car lorsque ceux-ci demandent à plusieurs interlocuteurs des subventions pour concrétiser un projet, ils sont obligés de constituer de nombreux dossiers, dont le contenu diffère d'un financeur à l'autre.

Nous sommes évidemment incapables de chiffrer précisément ces économies, qui n'apparaîtront pleinement que dans une dizaine d'années, une fois réformées toutes les strates territoriales, et non pas seulement les régions. M. René Dosière chiffre les économies potentielles sur le bloc communal à 15 milliards

d'euros. Or, dans dix ans, non seulement ce bloc aura été réformé et les compétences des communes et des intercommunalités mutualisées, mais en outre, sur les 13 400 syndicats intercommunaux que compte encore la France aujourd'hui, seront supprimés les 5 800 syndicats dont le périmètre est compris dans celui d'une intercommunalité. De surcroît, plusieurs compétences départementales auront été transférées aux régions. Enfin, certaines régions auront été fusionnées entre elles afin d'en réduire le nombre. L'ensemble de ces mesures permettra de réaliser des économies considérables.

Je tiens à votre disposition plusieurs documents illustrant, exemples à l'appui, les gisements d'économies qui existent dans tous les domaines et à tous les échelons : un document de travail de la Direction générale des collectivités locales, le rapport Malvy-Lambert remis au président de la République, le rapport Queyranne sur la compétence en matière de développement économique, aujourd'hui éclatée entre plusieurs niveaux de collectivités, et un rapport de l'OCDE. La direction générale des collectivités locales estime à 250 milliards d'euros le budget global des collectivités locales en France, toutes strates confondues. Selon les spécialistes en organisations complexes, en fusionnant les collectivités et en mutualisant leurs services, nous réaliserons entre 5 % et 10 % d'économies sur dix ans, soit entre 12,5 et 25 milliards d'euros.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Messieurs les ministres, je vous remercie.

EXAMEN DES ARTICLES

Lors de sa séance du mercredi 9 juillet 2014, la Commission examine les articles du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (n° 2100).

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Hier après-midi, nous avons entendu M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, accompagné de M. André Vallini, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale, et nous les avons interrogés sur le projet de loi. Ces débats ayant tenu lieu de discussion générale, je vous propose de passer directement à l'examen des articles du texte qui nous a été transmis par le Sénat. La Commission est saisie de cent trente-sept amendements et sous-amendements.

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives à la délimitation des régions

Avant l'article 1^{er} A

La Commission examine l'amendement CL21 de Mme Marie-Françoise Bechtel.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Le Gouvernement entend créer des régions vastes et hétérogènes dotées de compétences qui seront principalement économiques. Nous devons en tirer toutes les conséquences. Je propose que les régions, qui resteront des collectivités locales au sens de l'article 72 de la Constitution, s'administrent librement par des conseils élus composés de conseillers départementaux ainsi que de représentants des communautés de communes et d'agglomération et, lorsqu'elles existent, des métropoles situées dans leur périmètre.

Les départements qui constituent sans doute des structures trop étroites pourraient fort bien être regroupés par deux. Dans ce périmètre élargi, ils continueraient d'exercer leurs compétences et gèreraient, au plus près des citoyens, les routes ou les collèges, voire éventuellement les lycées. Cela allégerait la charge incombant à la région et lui permettrait d'exercer au mieux son rôle en matière de projet économique et d'aménagement du territoire.

Il me semble également que des régions extrêmement vastes ne seraient pas des collectivités territoriales dignes de ce nom tant leur administration serait éloignée des citoyens. La création d'une structure « à deux étages » permettrait de pallier ce défaut.

Je souligne que ma proposition est très différente de la solution adoptée sous la précédente majorité – le conseiller territorial – qui manquait d’invention en maintenant les compétences et les limites des territoires tout en mélangeant les fonctions de conseiller général et de conseiller régional. La présence de conseillers infrarégionaux dans le même conseil régional permettrait au contraire d’assurer la cohésion de chaque territoire et de répartir le niveau de gestion et de proximité, et celui en charge de l’essor économique.

M. Carlos Da Silva, rapporteur. Avis défavorable. Madame Bechtel, vous proposez quasiment une autre loi en créant un élu hybride qui ressemble au conseiller territorial.

Par ailleurs, si l’on adoptait votre amendement, la présence au sein d’une même région de métropoles réunissant plus de cent fois le nombre des habitants de communautés de communes du même territoire rendrait soit pléthorique soit déséquilibrée toute représentation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Mme Marie-Françoise Bechtel. Si je reconnais volontiers qu’il conviendrait d’évaluer la solution que je propose, notamment en ce qui concerne la représentation des EPCI, elle n’est pas irréalisable pour autant. En tout cas, dans l’esprit et dans la lettre, ma proposition est très éloignée de celle qui a conduit à la création du conseiller territorial.

La Commission rejette l’amendement.

Article 1^{er} A (supprimé)

Objectifs assignés au présent texte

Le présent article est issu d’un amendement présenté par M. François Zocchetto et les membres du groupe Union des démocrates et indépendants – Union centriste du Sénat.

Il a été adopté une première fois par la commission spéciale du Sénat, le 26 juin 2014, avant que celle-ci rejette le texte issu de ses travaux ; puis une seconde fois, par le Sénat en séance publique, contre l’avis du rapporteur de la commission spéciale et du Gouvernement, le 4 juillet 2014.

Il propose d’assigner au texte législatif issu du présent projet plusieurs objectifs : favoriser une « *meilleure efficacité publique* », lutter contre « *l’érosion de la démocratie locale* » et « *armer la France face aux défis de la mondialisation* ».

Pour cela, il prévoit un certain nombre de prescriptions à caractère général : « *respecter la diversité des territoires* », « *redéfinir la sphère d’intervention de l’État* », « *réformer la fiscalité locale* », répartir les compétences

entre les niveaux d'administration publique avant « toute réorganisation du périmètre ou de l'organisation » de ceux-ci.

Cependant, cette déclaration de principes, qui trouverait plus sa place dans un exposé des motifs que dans le dispositif d'un texte législatif, ne propose aucune disposition permettant de la traduire en mesures normatives.

C'est pourquoi, poursuivant un objectif de lisibilité de la loi et attachée à préserver son caractère normatif, la commission des Lois a adopté des amendements identiques présentés par M. Lionel Tardy, M. Alain Tourret et votre rapporteur, supprimant cet article.

*

* *

La Commission est saisie des amendements de suppression de l'article CL85 du rapporteur, CL3 de M. Lionel Tardy, et CL42 de M. Alain Tourret.

M. le rapporteur. L'article 1^{er} A a été introduit dans le projet de loi au Sénat par un amendement de M. François Zocchetto et des membres du groupe Union des démocrates et indépendants-Union Centriste. Il assigne au projet de loi des objectifs de portée très générale et, de fait, justifie par anticipation la suppression de son article 1^{er}.

Dans la perspective du rétablissement de la nouvelle carte des régions, ces dispositions n'ont pas leur place dans le texte.

M. Alain Tourret. Une sorte de « pathos » étonnant de la part du Sénat caractérise les deux premiers alinéas de l'article 1^{er} A. En effet, la Haute assemblée est habituellement peu avare en remontrances à notre égard quant à la qualité de la rédaction des textes que nous adoptons. Peut-être a-t-elle voulu nous donner l'occasion de lui renvoyer l'ascenseur ?

Les deux alinéas suivants renvoient aux calendes grecques l'examen du projet de loi en proposant qu'il soit préalablement débattu de la sphère de l'intervention de l'État, de la réforme de la fiscalité locale ou d'une nouvelle répartition des compétences. Parce que nous souhaitons entamer immédiatement l'examen du texte, nous demandons la suppression de l'article.

M. Lionel Tardy. Cet article qui ressemble à une sorte d'exposé des motifs n'a aucune portée normative. Il est d'autant plus hors de propos qu'il évoque « une meilleure efficacité publique » alors que le Gouvernement a fini par admettre que les économies générées par la réforme seraient dérisoires. Cette dernière n'a en effet d'autre but que de faire diversion pour faire oublier les problèmes économiques de notre pays. Contrairement à ce qui est écrit dans l'article, le projet de loi ne permettra pas non plus « de lutter contre l'érosion de la démocratie locale » car il crée des centres régionaux toujours plus éloignés des citoyens. Issu de tripataouillages élyséens opérés dans une effrayante

improvisation, il n'apporte pas plus « les réponses différenciées et adaptées aux réalités de chaque territoire » évoquées, ni ne traite de la question centrale des compétences en amont qu'il n'aborde que de façon annexe et secondaire. Il n'est accompagné d'aucune réforme de la fiscalité locale.

Cet article constitue finalement un bon résumé de ce que n'est pas la réforme bâclée qui nous est proposée.

M. Dominique Bussereau. Je voudrais faire entendre une voix différente. Certes il ne s'agit pas là d'une très belle rédaction mais l'article 1^{er} A a au moins l'intérêt de rappeler, d'une part, que le projet de loi a été présenté sans véritable exposé des motifs – probablement pour la simple et bonne raison qu'il s'agit en fait d'une loi de « recentralisation » –, et, d'autre part, qu'il aurait été préférable de traiter des compétences avant de dessiner des cartes.

La Commission adopte ces amendements.

En conséquence l'article 1^{er} A est supprimé, et les amendements CL41 et CL40 de M. Alain Tourret tombent.

Avant l'article 1^{er}

La Commission en vient à l'amendement CL57 de M. Michel Piron.

M. Michel Piron. Il s'agit de préciser que le projet de loi « veille au respect des spécificités de chacun des territoires en associant ces derniers aux décisions qui les concernent ».

M. le rapporteur. Avis défavorable. Les dispositions proposées ne sont pas normatives. Plutôt que d'écrire que la loi doit permettre un meilleur exercice de la démocratie, autant prendre directement des mesures en ce sens comme le texte le propose.

La Commission rejette l'amendement.

Article 1^{er}

(art. L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales)

Délimitation des nouvelles régions

Le présent article organise la délimitation de « nouvelles régions » par regroupement des « régions constituées dans les limites territoriales en vigueur à la date de publication de la loi ». Les 21 régions métropolitaines actuelles sont regroupées afin de constituer 13 nouvelles régions.

La collectivité territoriale de Corse ⁽¹⁾, les régions d'outre-mer ⁽²⁾, les collectivités d'outre-mer ⁽³⁾, la Nouvelle-Calédonie ⁽⁴⁾ et les autres territoires de la République ⁽⁵⁾ ne sont donc pas concernées par les modifications envisagées.

En application de l'article 4 du présent projet de loi, ce redécoupage prendrait effet au 1^{er} janvier 2016.

La commission spéciale du Sénat avait adopté le présent article en lui apportant plusieurs modifications, avant de rejeter le texte issu de ses délibérations ; en séance publique, le Sénat a adopté plusieurs amendements identiques supprimant cet article.

La commission des Lois a rétabli cet article, dans une rédaction améliorée ne modifiant qu'à une exception près les regroupements proposés par le projet de loi initial.

1. Le découpage régional actuel, fruit d'un regroupement des départements pour l'organisation administrative des services déconcentrés de l'État

La carte répartissant le territoire métropolitain en 21 régions et une collectivité territoriale à statut particulier (la Corse) résulte avant tout d'un découpage réalisé pour les besoins de l'administration déconcentrée de l'État.

C'est ainsi qu'il est apparu rapidement nécessaire, pour l'exercice de certaines compétences étatiques, de regrouper plusieurs départements en des régions. À la suite d'une circulaire du ministère du Commerce du 25 août 1917, un premier arrêté ministériel pris à l'initiative de M. Étienne Clémentel institua des groupements économiques régionaux dits « régions économiques » le 5 avril 1919. Ces régions regroupaient les chambres de commerce sur le territoire de la métropole sur une base volontaire. Les chambres de commerce étant libres d'adhérer à la région de leur choix et d'en changer librement, les 17 régions prévues initialement furent bientôt portées à 21. Elles étaient administrées par un

(1) Disposant d'un statut propre organisé par le titre II du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales.

(2) Organisées par le titre III du même livre et comprenant la Guadeloupe et La Réunion, ainsi que la Guyane et la Martinique jusqu'à la mise en place des collectivités territoriales uniques prévues par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, dont l'entrée en vigueur est de facto reportée en décembre 2016 par l'article 12 du présent projet de loi ; depuis le 31 mars 2011, Mayotte forme une collectivité territoriale régie par l'article 73 de la Constitution et exerçant les compétences départementales et régionales en application du livre V de la troisième partie du code général des collectivités territoriales.

(3) Dont le statut relève de la loi organique : Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon sont respectivement régies par les titres II, III et IV de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales ; la Polynésie française est régie par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ; le statut de Wallis-et-Futuna relève de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.

(4) Régie par les articles 76 et 77 de la Constitution et la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

(5) Les Terres australes et antarctiques françaises et Clipperton sont dotées d'un statut particulier par l'article 72-3 de la Constitution et régies par la loi n° 55-1052 du 6 août 1955.

comité régional composé de deux délégués par chambres, auxquels étaient adjoints les préfets et sous-préfets qui avaient voix consultative. Dans le même esprit, le régime de Vichy publia le 30 juin 1941 un décret attribuant à certains préfets les pouvoirs des préfets régionaux et portant division du territoire par un découpage regroupant des départements pour l'exercice de ces pouvoirs en application de l'acte dit loi du 19 avril 1941.

Par ailleurs, des propositions de loi avaient accompagné ce mouvement de régionalisation dès 1915 (proposition de loi de M. Jean Hennessy du 22 juillet 1915), puis en 1920 (proposition de loi du 23 janvier 1920 déposée également par Jean Hennessy) et 1921 (proposition de loi de Charles Rebel, projet de loi du 25 octobre 1921 dite « Millerand-Marraud-Doumer ») pour une décentralisation administrative avec constitution de régions et élection d'assemblées régionales.

Un premier découpage régional a été réalisé par un arrêté du ministère des Affaires économiques et financières, signé le 28 novembre 1956 et publié le 6 décembre 1956, qui définit les vingt-quatre circonscriptions des programmes d'action régionale créées pour l'application du décret n° 55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale.

Cependant, l'actuel découpage des régions est fondé en droit sur la définition de circonscriptions d'action de l'État effectuée par le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives.

Afin de permettre la mise en place des plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire et prenant en compte la nécessité, pour l'exercice d'un certain nombre de services de l'État, de définir des périmètres d'action à une échelle supra-départementale, ce décret définit, par regroupement des départements, des « circonscriptions d'action régionale », afin d'éviter que les cartes administratives des différentes administrations se chevauchent. Si les services déconcentrés n'ont pas eu à se conformer au découpage ainsi effectué, « *chaque département ministériel pourra donc, dans la détermination des limites géographiques de ses services extérieurs, soit grouper un nombre entier de circonscriptions d'action régionale, soit diviser, le cas échéant, une circonscription d'action régionale déterminée* »⁽¹⁾.

La carte de ces circonscriptions d'action régionale a été calquée sur celle des programmes d'action régionale de 1956, avec trois modifications :

- la fusion des régions Alpes et Rhône en une région Rhône-Alpes ;
- le transfert du département des Basses-Pyrénées (devenu en 1969 le département des Pyrénées-Atlantiques) de la région Midi-Pyrénées à la région Aquitaine ;

(1) Rapport au président de la République sur le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 précité.

– le transfert du département des Pyrénées-Orientales de la région Midi-Pyrénées à la région Languedoc-Roussillon.

Les cartes des services déconcentrés, tels que les académies, ont alors été progressivement harmonisées avec ce découpage.

Celui-ci a par la suite peu évolué : on notera cependant la séparation de la Corse de la circonscription Provence-Alpes-Côte-d'Azur, décidée par le décret n° 70-18 du 9 janvier 1970.

On se souvient qu'en avril 1969, dans le cadre de la réforme de régionalisation, le président de Gaulle proposa d'instaurer, au même rang que la commune et le département, une collectivité territoriale nouvelle, pour les besoins de la politique d'aménagement et de développement du territoire. Les Français rejetèrent le projet de réforme lors du référendum du 27 avril 1969 ; cependant, le projet régional fut progressivement repris, en conservant le découpage de 1960.

Avant même les lois de décentralisation et la création de la région en tant que collectivité territoriale, le niveau régional a déjà connu une première phase d'autonomisation à travers la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions. Son article 1^{er} prévoit la création « *dans chaque circonscription d'action régionale, qui prend le nom de "région", un établissement public qui reçoit la même dénomination* » ayant pour objet de « *contribuer au développement économique et social de la région* ». Le périmètre des régions ainsi créées est donc censé reprendre pour base les limites fixées par le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 modifié.

Cependant, l'article 2 de cette même loi prévoit la faculté pour le Gouvernement de modifier les limites territoriales et le nom des régions par décret en Conseil d'État :

– avant le 1^{er} avril 1973, sur proposition des conseils généraux ;

– après le 1^{er} octobre 1973, à l'initiative du Gouvernement, ou sur proposition des conseils généraux et des conseils régionaux nouvellement créés « *sous réserve que la modification ne tende ni à l'accroissement du nombre des régions ni à la création de régions comprenant moins de trois départements* ».

Ces deux facultés n'ont cependant pas été mises en œuvre.

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions reconnaît à la région un statut de collectivité territoriale, remplaçant les établissements publics régionaux. Elle modifie en conséquence la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, mais conserve la définition des périmètres par référence aux circonscriptions d'action régionale de 1960.

La loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux vient préciser la définition des périmètres des régions en modifiant l'article 1^{er} de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, qui dispose dès lors qu'« *il est créé, dans les limites territoriales précédemment reconnues aux établissements publics régionaux, des collectivités territoriales qui prennent la dénomination de "régions"* ». Cette rédaction a été codifiée à l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales.

Ainsi, si la nature juridique des régions a évolué sous la forme d'un dédoublement entre une circonscription d'action de l'État, toujours en vigueur, et une collectivité territoriale, leur périmètre est historiquement intrinsèquement lié : la définition du périmètre des régions comme regroupement du périmètre de départements relève encore aujourd'hui de l'annexe I du décret n° 60-516 du 2 juin 1960.

Cependant, dès 1972 et la création des établissements publics régionaux, le législateur a reconnu que la circonscription administrative de l'État et l'entité administrative autonome locale, base de la future collectivité territoriale, pouvaient diverger en terme de périmètre.

Ainsi, avec l'élévation de ces établissements publics régionaux au rang de collectivité territoriale, le législateur a acté cette divergence de nature en précisant, dans la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986, que « *les limites territoriales et le nom des régions sont modifiés par la loi après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés* ».

2. Les propositions de réduction du nombre des régions se sont multipliées ces dernières années

Depuis quelques années, ont émergé plusieurs réflexions sur l'évolution du découpage actuel des régions, sur le nombre idéal de régions, leurs moyens et leur superficie.

En 2008, le rapport de la mission d'information mise en place par la commission des Lois sur la clarification des compétences des collectivités territoriales ⁽¹⁾ avait souligné que « *le faible poids économique et budgétaire des régions françaises, comparé à celui des autres États européens* » et dénoncé que « *l'insuffisance de la taille, mais surtout du poids démographique et économique des régions françaises, comparées à leurs homologues européennes (notamment à nombre de Länder allemands), pénalise leur action et les possibilités de coopération décentralisée. Île-de-France est la seule région française qui trouve*

(1) Pour un big-bang territorial. Dix principes pour clarifier l'organiser territoriale française, *rapport d'information de MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales présidée par M. Jean-Luc Warsmann n° 1153, déposé le 8 octobre 2008.*

sa place parmi les dix premières régions européennes en termes de puissance économique et de population, alors que les régions de la plupart de nos grands voisins (Allemagne, Italie, Espagne) figurent dans cette liste au moins à deux reprises. À l'inverse, onze des vingt-deux régions françaises ont à la fois une population inférieure à deux millions d'habitants et un produit intérieur brut (PIB) inférieur à 50 milliards d'euros.». En conséquence, la mission d'information de votre Commission recommandait de favoriser l'agrandissement des régions pendant un délai d'un an, par des incitations financières et par un assouplissement des règles de majorité applicables un agrandissement des régions actuelles, « dès lors qu'il repose en priorité sur le volontariat, permettrait, sans remettre en cause l'unité nationale, de réduire le nombre de ces structures ». Cette réforme de la carte territoriale devait prendre la forme du regroupement de régions entières en « régions étendues ». Cependant, elle n'excluait pas la possibilité de favoriser la recomposition régionale en autorisant le transfert de départements d'une région à une autre, mais elle remarquait alors que « cette démarche, un peu plus fine mais aussi plus complexe que la précédente, nécessiterait un pilotage renforcé de l'État, afin de parvenir à une carte rationnelle de ces "régions recomposées", tout en prenant en compte les aspirations des élus et des populations concernées ».

En 2009, le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par l'ancien Premier ministre M. Édouard Balladur, a proposé la réduction à quinze du nombre des régions⁽¹⁾. Ce redécoupage régional devait s'accompagner d'une redéfinition des compétences des départements et des régions. Les conclusions de ce comité s'appuyaient sur celles de la commission pour la libération de la croissance française, présidée par M. Jacques Attali, qui proposaient la suppression des départements au profit des régions, afin de simplifier le « millefeuille administratif ». Bien que la création de ces quinze « super-régions » ait suscité de nombreuses hypothèses cartographiques, le rapport du comité Balladur, remis le 5 mars 2009 au président de la République, ne comportait aucune carte de redécoupage régionale.

En 2013, la mission commune d'information du Sénat, présidée par l'ancien Premier ministre M. Jean-Pierre Raffarin, et dont le rapporteur était M. Yves Krattinger⁽²⁾, a proposé de réduire entre huit et dix le nombre des régions métropolitaines. La mission a milité « pour la constitution de grandes régions, sans ambition de proximité mais qui auraient une réelle vocation d'aménagement du territoire. La cohérence d'une politique sur un espace suffisamment vaste reposera sur le lien entre les collectivités territoriales de proximité (le département et les communes, principalement) avec la région, collectivité territoriale d'aménagement du territoire. » La mission commune d'information a cependant tempéré cet objectif en affirmant que le redécoupage des régions ne

(1) Rapport au président de la République du comité pour la réforme des collectivités locales, Il est temps de décider, mars 2009, proposition n° 7.

(2) Rapport d'information n° 49 (2013-2014), Des territoires responsables pour une République efficace de M. Yves Krattinger, fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République.

représentait pas l'unique voie destinée à renforcer la puissance des régions françaises, en estimant que la puissance économique d'une région n'est pas uniquement liée à sa démographie ou à sa superficie mais repose aussi, et avant tout, sur les compétences exercées et les moyens budgétaires dont elle dispose pour les assumer.

3. L'évolution volontaire de la carte régionale n'a pas été mise en œuvre

Si le découpage initial des régions relève actuellement d'un décret, l'article L. 4122-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « *Les limites territoriales des régions sont modifiées par la loi après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés. La modification des limites territoriales des régions peut être demandée par les conseils régionaux et les conseils généraux intéressés. Toutefois, lorsqu'un décret en Conseil d'État modifie les limites territoriales de départements limitrophes n'appartenant pas à la même région, et qu'un avis favorable a été émis par les conseils généraux et par les conseils régionaux, ce décret entraîne la modification des limites de la région.* ». Dans les faits, hormis la transformation de certaines régions en collectivités territoriale à statut particulier⁽¹⁾, aucune évolution du découpage régional n'a été mise en œuvre par le législateur.

Cependant, la loi a mis en place plusieurs procédures permettant une évolution de la carte régionale, à l'initiative des élus locaux.

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République avait ainsi prévu de donner la possibilité à plusieurs régions de demander à se regrouper, par délibérations concordantes des conseils régionaux intéressés accompagnées « *de l'avis favorable exprimé par une majorité qualifiée constituée de la moitié des conseils généraux représentant les deux tiers de la population ou des deux tiers des conseils généraux représentant la moitié de la population* ». La fusion pouvait alors être décidée par décret en Conseil d'État.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a remplacé ce dispositif par deux nouvelles procédures organisant l'évolution de la carte régionale ; cependant, l'ajout au cours de l'examen parlementaire de conditions de consultations référendaires ont rendu l'aboutissement de ces procédures fortement hypothétiques.

Le regroupement de régions contigües, organisé par l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales, peut être demandé par des délibérations concordantes des conseils régionaux. Après avoir recueilli l'avis du comité de massif⁽²⁾ et des conseils généraux des régions concernées, le regroupement ne

(1) En Corse, en Guyane et en Martinique.

(2) Créés dans chaque massif montagneux par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, les comités de massif, co-présidé par le préfet coordonnateur de massif et un élu local, est une instance de concertation comprenant des représentants des collectivités territoriales, des acteurs socio-professionnels et des représentants du secteur associatif. Le comité définit les objectifs et

peut être mis en place par décret en conseil d'État qu'après l'organisation d'une consultation référendaire et l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits, au sein de chacune des régions concernées par le projet de fusion. L'article 3 du présent projet de loi propose de supprimer cette procédure, la carte régionale étant dorénavant fixée par le législateur.

La procédure de rattachement d'un département à une région limitrophe, prévue par l'article L. 4122-1 du code général des collectivités territoriales, nécessite la même convergence de vues des élus et des populations. Elle requiert des délibérations concordantes du conseil général comme des deux conseils régionaux concernés, avant l'organisation d'une consultation référendaire qui ne peut être valide que si la même règle de double majorité (majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits) est constatée dans chacun des trois périmètres concernés : le département concerné, la région de rattachement précédent et la région de rattachement projeté.

Si plusieurs délibérations ont été prises notamment par des départements bretons ⁽¹⁾, aucun projet d'évolution en ce sens n'a pu voir le jour, du fait du caractère inatteignable des conditions de validité des consultations référendaires.

En 2013, constatant l'impraticabilité de ces dispositifs, l'Assemblée nationale avait adopté lors de la discussion du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, en première lecture, un amendement de M. Hervé Gaymard supprimant l'obligation d'organisation d'un référendum pour toutes ces procédures, puis en deuxième lecture, à l'initiative de Mme Nathalie Appéré, un amendement supprimant seulement cette obligation de consultation dans le cadre de la procédure de fusion volontaire de régions. Cependant le texte élaboré par la commission mixte paritaire n'a pas retenu ces simplifications ; la seule avancée de ce texte fut de prévoir que ces projets d'évolution de la carte régionale devaient être inscrits à l'ordre du jour des assemblées délibérantes à l'initiative d'un dixième de leurs membres.

4. Les regroupements effectués par le projet de loi initial

La carte proposée par le présent article repose sur le principe de non-démembrement des régions actuelles. En d'autres termes, la nouvelle carte repose sur la fusion de régions et non sur l'intégration des départements composant une région entre plusieurs autres régions.

précise les actions qu'il juge souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection du massif. Il a notamment pour objet de faciliter, par ses avis et ses propositions, la coordination des actions publiques dans le massif.

(1) Par exemple, le conseil général du Morbihan a adopté à l'unanimité un vœu en faveur du rattachement de la Loire-Atlantique à la Bretagne le 7 décembre 2011,

Par cette nouvelle carte, le Gouvernement poursuit plusieurs objectifs parmi lesquels la recherche d'une puissance renforcée, au niveau européen et mondial, de nos régions. Par ailleurs, la diminution du nombre de régions est considérée comme un facteur d'efficacité de l'action publique locale, par la simplification du millefeuille administratif. Enfin, la nouvelle carte régionale propose la création de régions à la population plus homogène et à un produit intérieur brut plus élevé.

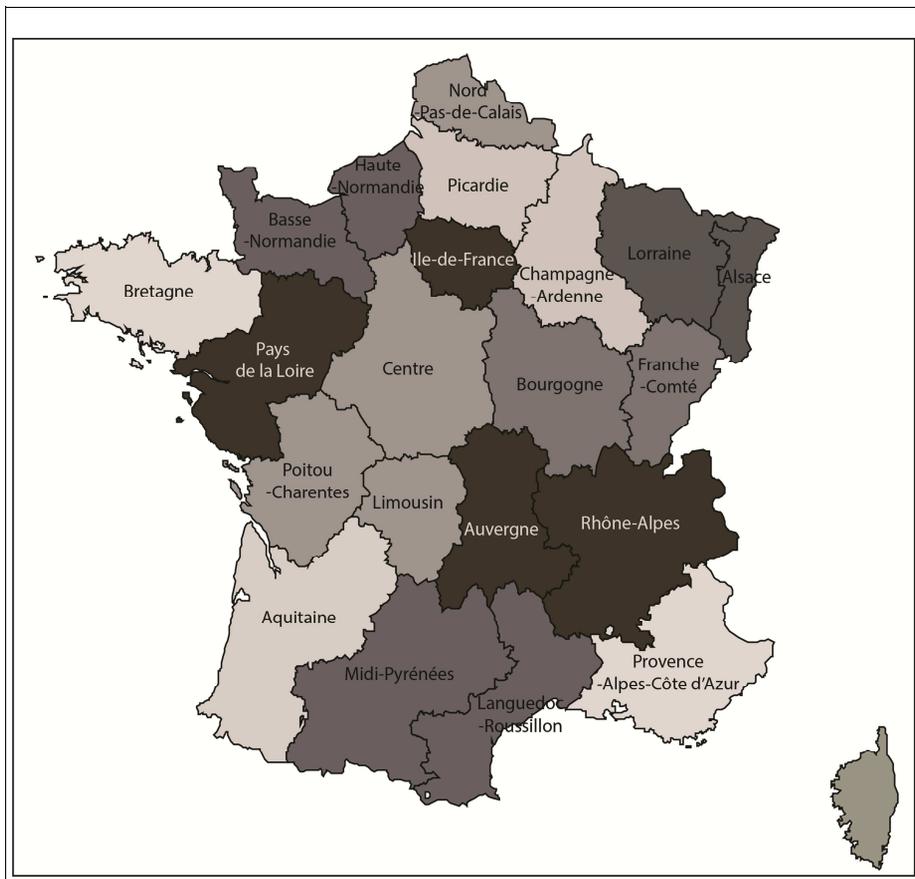
Sur les vingt et une régions métropolitaines concernées par la réforme, six régions ne connaissent aucune évolution de leur périmètre : les régions Aquitaine, Bretagne, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte-d'Azur seraient maintenues dans leurs périmètres existants.

Les quinze autres régions font l'objet de fusion. Douze d'entre elles seraient regroupées avec une région contiguë, afin de créer six nouvelles régions :

- Alsace et Lorraine ;
- Auvergne et Rhône-Alpes ;
- Bourgogne et Franche-Comté ;
- Champagne-Ardenne et Picardie ;
- Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ;
- Haute-Normandie et Basse-Normandie.

Enfin la fusion des régions Centre, Limousin et Poitou-Charentes constituerait le seul regroupement de trois régions à la fois.

LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS PROPOSÉS PAR LE PROJET DE LOI INITIAL



Comme le constate le rapporteur de la commission spéciale du Sénat, « les auditions menées à la fois par votre rapporteur et votre commission ont mis en exergue plusieurs problématiques quant au lien entre la taille et la puissance d'une région. En effet, certaines personnes entendues ont relevé que la superficie d'une région n'était pas le seul vecteur de sa puissance économique et ont estimé que les compétences exercées et les moyens budgétaires et financiers dont elles disposent pour les assumer sont des facteurs plus déterminants. Au contraire, d'autres personnes auditionnées ont estimé que la fusion de régions concourrait à la simplification du millefeuille territorial et permettait de conforter la région au regard de leurs homologues européennes. Votre commission ne peut que constater que sur la question relative au lien entre taille et puissance d'une région, les avis divergent. »⁽¹⁾.

(1) Rapport n° 658 (2013-2014) fait au nom de la commission spéciale sur la délimitation des régions par M. Michel Delebarre, déposé le 26 juin 2014, p. 37.

Par ailleurs, les auditions de l'ensemble des conseils régionaux métropolitains, auxquelles votre rapporteur a procédé, ont montré que dans de nombreux cas, les options envisagées par les élus de ces territoires étaient le plus souvent multiples.

5. La carte alternative esquissée par la commission spéciale du Sénat

La commission spéciale du Sénat a adopté de nombreux amendements modifiant sur la forme comme sur le fond le redécoupage proposé par le président de la République et le Gouvernement.

Sur la forme, elle a ainsi adopté un amendement de son rapporteur codifiant au sein de l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales la nouvelle carte régionale.

Par ailleurs, elle a approuvé une proposition de son rapporteur présentant la nouvelle carte régionale, non pas sous la forme d'un tableau de correspondance entre anciennes régions – dont le périmètre reste défini par le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 de 1960 – et nouvelles régions, mais en définissant chaque région par les départements la composant, dans un objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, en s'alignant sur la présentation des circonscriptions régionales par département prévue par l'annexe 7 du code électoral.

Sur le fond, la commission spéciale a adopté plusieurs amendements définissant de nouvelles régions regroupant :

– l'Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne, sur proposition de M. Philippe Adnot ;

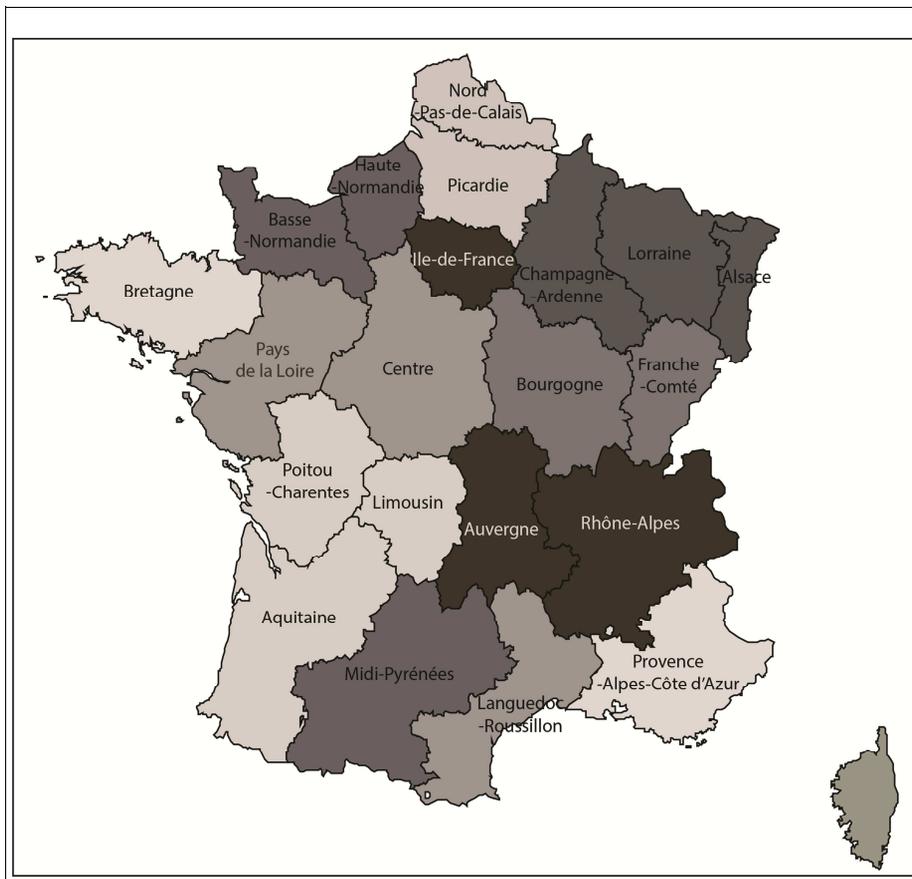
– l'Aquitaine, le Poitou-Charentes et le Limousin, à l'initiative de MM. Didier Guillaume et Philippe Adnot ;

– le Centre avec les Pays de la Loire, par adoption d'amendements identiques de Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean Germain et Philippe Adnot ;

– le Nord-Pas-de-Calais avec la Picardie, sur proposition de M. Philippe Adnot ;

Par ailleurs, à l'initiative de MM. Christian Bourquin et Jacques Mézard, elle a supprimé la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS PRÉVUS PAR LA COMMISSION SPÉCIALE DU SÉNAT



Cependant, si la commission spéciale du Sénat a adopté le présent article et la nouvelle carte ainsi élaborée, elle a par la suite rejeté l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.

6. La suppression du présent article par le Sénat

En séance publique, le 4 juillet 2014, le Sénat a préféré supprimer le présent article du projet de loi en adoptant des amendements identiques déposés par le groupe communiste républicain et citoyen et des sénateurs membres du groupe UMP.

7. Le nouveau dispositif adopté par la commission des Lois comme base d'un futur découpage régional

Face à cette page blanche, il était du devoir de votre rapporteur de proposer le rétablissement d'une carte des nouvelles régions, tirant les leçons des

tables rondes qu'il a pu organiser. Au cours des trente heures d'auditions menées, toutes les forces politiques des régions ont pu se prononcer sur ce projet de redécoupage, les projets alternatifs et les enjeux qu'il contient.

Cet amendement a été adopté par la commission des Lois, rétablissant l'article 1^{er}.

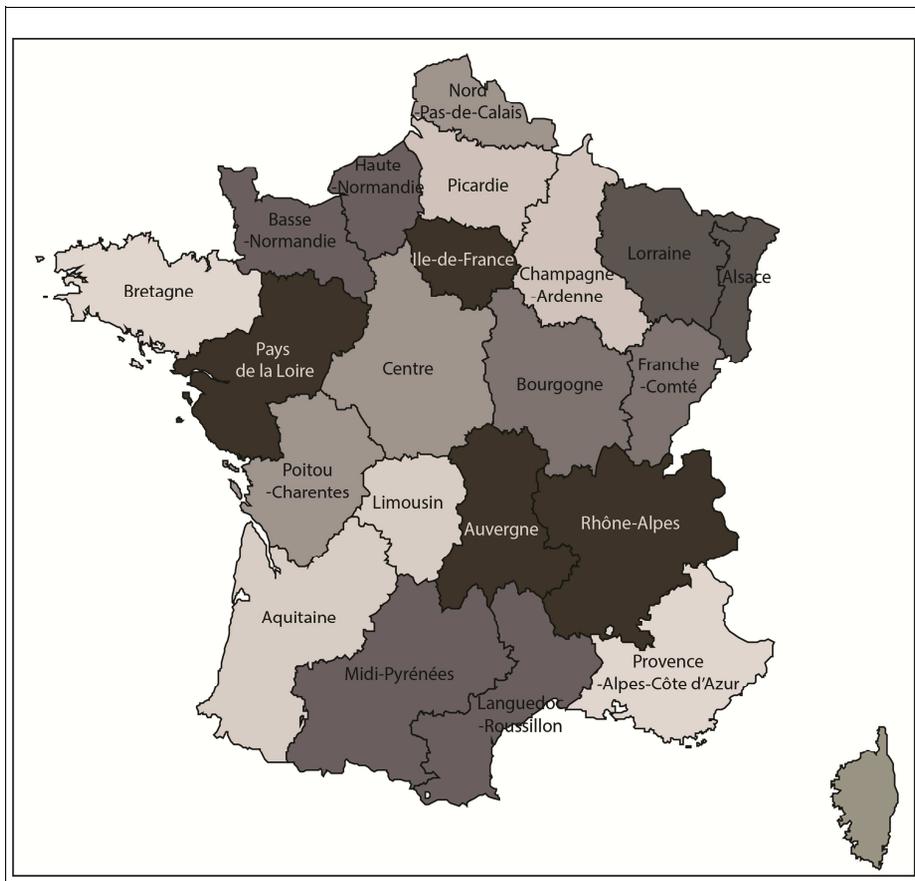
Sur la forme, il rétablit le principe des regroupements des régions existantes. Cependant, il ne nomme pas de manière formelle les nouvelles régions, afin de laisser aux conseils régionaux élus en décembre 2015 la faculté de proposer au Gouvernement le nom qui leur apparaîtra le plus adapté.

En reprenant un principe proposé par le rapporteur de la commission spéciale du Sénat, les nouvelles limites régionales sont insérées dans le code général des collectivités territoriales, remplaçant le second alinéa de l'article L. 4111-1 qui prévoit aujourd'hui que les régions *« sont créées dans les limites territoriales précédemment reconnues aux établissements publics régionaux »*.

Sur le fond, cette rédaction propose une nouvelle délimitation régionale, cohérente avec les principes du projet de loi, en conservant les grandes lignes du découpage proposé par le président de la République et le Gouvernement, tout en faisant évoluer les délimitations régionales à l'ouest de la France.

Ainsi, l'Aquitaine et le Limousin formeraient une nouvelle région ; le Centre et le Poitou-Charentes resteraient réunis.

**LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS
ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**



À cette étape, si d'autres regroupements restent possibles, voire souhaitables, ils ne semblent pas recueillir le consensus suffisant pour s'imposer. Dans l'esprit de votre rapporteur, le débat parlementaire pourrait permettre de faire évoluer la carte, en respectant le principe de renforcement des régions et la cohérence territoriale de l'ensemble.

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements de rétablissement de l'article CL44 de M. Paul Molac, CL72 de M. Thierry Benoit, CL86 du rapporteur, qui fait l'objet de plusieurs sous-amendements, CL4 à CL9, tous de Mme Pascale Boistard, CL14 de M. Dominique Bussereau, CL16 de Mme Delphine Batho, CL25 et CL26 de Mme Martine Lignières-Cassou, CL29 et CL30 tous deux de M. Alain Tourret comme les amendements CL32 à CL35 et CL39, CL45 de M. Paul Molac, CL47 de M. François de Rugy, CL63 et CL64 de

Mme Marie-Jo Zimmermann, CL71 de M. Jean-Luc Warsmann, CL73 de M. Thierry Benoit, CL74 de M. Michel Piron, CL75 de M. Jean-Louis Gagnaire, CL80 de M. Paul Molac et CL83 de Mme Anne-Yvonne Le Dain.

M. Paul Molac. La réforme en cours ne doit pas se faire dans la précipitation en négligeant les oppositions des conseillers régionaux aux fusions. Il serait opportun de commencer par les fusions souhaitées et de consulter les populations qui se sont parfois exprimées spontanément sur le sujet. Ces dernières doivent en effet s'approprier le territoire et avoir pleinement conscience de son action et de sa place.

M. le rapporteur. Je demande à M. Molac de retirer son amendement CL44. Il est présenté dans le meilleur esprit, mais s'il était maintenu, je me verrais contraint d'émettre un avis défavorable.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite « ATR », puis la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, dont je reconnais qu'elle rendait les choses plus complexes, permettaient déjà aux conseils régionaux d'engager leur fusion. Il me semble donc difficile de parler de précipitation.

J'ai par ailleurs constaté lors de nombreuses auditions de conseillers régionaux que, si les bonnes volontés individuelles étaient nombreuses, leur addition n'aurait pas permis de construire un projet collectif. Il fallait donc agir et donner une impulsion et un rythme qui assurent la réussite de la réforme.

L'amendement CL44 est retiré.

M. Thierry Benoit. Comme nombre de mes collègues du groupe UDI, je suis favorable à la décentralisation et à la subsidiarité. Avec l'amendement CL72, il s'agit d'associer, à titre expérimental, les territoires à la réforme en permettant aux conseils régionaux et généraux de proposer, dans les trois mois qui suivent la promulgation de la loi, un schéma de réorganisation territoriale qui pourrait préfigurer un schéma de « compétences ».

M. le rapporteur. Comme sur l'amendement précédent, à défaut d'un retrait, j'émettrai un avis défavorable. À nouveau, la disposition d'esprit dans laquelle se trouve son auteur est particulièrement positive, mais il est maintenant temps d'agir.

M. Thierry Benoit. Je maintiens d'autant plus fermement mon amendement que, dans mon « état d'esprit », il participerait parfaitement à une co-construction de la réforme avec le Gouvernement.

M. François Vannson. Je profite de cet amendement pour exprimer, de façon générale un certain scepticisme. Je ne suis pas opposé à la décentralisation, mais je ne vois pas ce qu'apporte ce projet de loi en la matière.

Alors que tout le monde souhaite partout en finir avec le « millefeuille institutionnel », votre réforme, si elle agrandit les régions, ne supprime aucune de ses couches. Je crains de plus qu'elle soit de nature à renforcer les « baronnies locales » qui pourraient demain constituer un obstacle aux nécessaires politiques de réforme qu'il faudra que notre pays entreprenne.

M. Dominique Bussereau. Je soutiens l'amendement CL72 car, en ne consultant pas préalablement les élus de terrain, la majorité se conduit aujourd'hui comme elle nous reprochait hier de le faire.

M. le rapporteur. Alors que sa commission spéciale avait commencé à esquisser une nouvelle carte des régions, en séance publique, le Sénat a préféré supprimer l'article 1^{er} du projet de loi en adoptant des amendements de suppression déposés par le groupe communiste républicain et citoyen et des sénateurs membres du groupe UMP...

M. Dominique Bussereau. Vous oubliez les radicaux de gauche !

M. le rapporteur. Le Sénat qui représente les collectivités locales n'a pas eu le courage d'aller au terme du travail qu'il avait entamé.

Pendant la même période, j'ai reçu à l'Assemblée nationale les représentants des quatre premiers groupes politiques de chacune des régions actuelles. Interrogés un par un, les conseillers régionaux sont favorables à une réforme qu'ils attendent depuis longtemps. Si leurs propositions additionnées ne permettent pas de dessiner une carte de France des régions, j'ai constaté que celle proposée par le Gouvernement dans le projet de loi déposé au Sénat ne posait pas de problèmes majeurs. Le travail interrompu doit donc être poursuivi pour recueillir l'assentiment d'une majorité de réformateurs.

C'est en ce sens que je présente l'amendement CL86. Il convient aujourd'hui de reprendre la proposition issue des consultations menées par le Gouvernement en incluant la fusion du Limousin et de l'Aquitaine, évolution que les élus du conseil régional du Limousin semblaient appeler de leurs vœux et qui n'était pas rejetée par le président du conseil régional d'Aquitaine.

Cet amendement réintroduit dans le projet de loi une carte destinée à dessiner des régions plus grandes et plus fortes. Modestement, j'ai proposé une première évolution qui montre que le débat parlementaire doit jouer pleinement son rôle pour améliorer la proposition du Gouvernement. Cet amendement ne peut être compris sans tenir compte de ceux que je présenterai ultérieurement relatifs, par exemple, au droit d'option des départements.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Étant donné l'enjeu du débat, pour faciliter le déroulement de notre discussion, je donne maintenant la parole à ceux de nos collègues qui souhaitent intervenir, avant même que nous n'examinions formellement les sous-amendements puis les amendements en discussion commune.

M. Dominique Bussereau. On peut discuter, dans chacun de nos groupes, sur l'opportunité de créer des régions de dimension européenne. Je partage l'idée du président de la République qu'il faut augmenter la taille des régions et, partant, réduire leur nombre.

Il est navrant que le Sénat n'ait pas adopté l'amendement du groupe socialiste, soutenu par les sénateurs de la région Poitou-Charentes, la très grande majorité des députés, des sénateurs, des membres des conseils généraux et des conseils municipaux, ainsi que 84 % des habitants de Charente-Maritime, 75 % des habitants de la Charente, et quasiment la même proportion des habitants des Deux-Sèvres ou de la Vienne. Après avoir parlé avec Alain Rousset, Jean-Paul Denanot et Marie-Françoise Pérol-Dumont, nous pensions que le regroupement de l'Aquitaine, du Limousin et de Poitou-Charentes serait adopté. Faut-il incriminer le contexte préélectoral ou la difficulté du Gouvernement à gérer sa majorité au Sénat ? Toujours est-il que l'article 1^{er} a été emporté par une vague qui ne venait pas de l'Atlantique, car elle n'était pas bleue, mais grise et noire. Ce vote a bafoué la volonté des Picto-Charentais de se tourner vers leur métropole économique, où se trouvent leur chambre régionale des comptes, la cour administrative d'appel, la zone de défense, les hôpitaux et l'aéroport.

Sans sous-estimer la tâche du rapporteur, qui doit mener des arbitrages de toute nature à l'intérieur des partis comme des régions, je combattrai son amendement tendant à écarter Poitou-Charentes de Bordeaux, lequel a suscité une profonde colère à gauche comme à droite.

M. Sébastien Denaja. Les députés du groupe socialiste voteront l'amendement du rapporteur, en sachant que la carte ainsi proposée ne sera ni idéale ni définitive. Au passage, je salue la qualité législative de l'amendement, plus facile à lire que le tableau proposé le Gouvernement.

M. Marc Le Fur. Je vous remercie de m'accueillir dans votre commission.

Quand le président de la République a esquissé son projet, j'ai fait partie de ceux qui ont dit : « Chiche ! » J'y ai vu l'occasion de réviser la carte, de réaliser un arbitrage entre régions et départements – car on ne pourra maintenir durablement les deux structures – et de faire des économies. Hélas, la carte du 2 juin, apparue dans les conditions que l'on sait – absence de concertations et d'échanges, projets surgissant à la dernière minute, comme le rapprochement de la Picardie et de la Champagne –, repose sur une idée fausse.

Il n'est pas vrai qu'il faille absolument créer de grandes régions. Celles-ci doivent se caractériser non par leur taille mais par l'existence d'une *affectio societatis*. Dans le cas de Poitou-Charentes et de l'Aquitaine, on peut associer une taille correcte et une volonté de vivre ensemble, mais ces deux critères ne sont pas toujours réunis.

Ceux qui plaident pour de grandes régions invoquent l'exemple allemand. Or non loin de la Bavière et de la Nord-Westphalie, à la démographie élevée, le *Land* de Brême ou la Sarre ont une population très réduite. Reste que ces *Länder* ont été façonnés par l'histoire. Mme Merkel ne les a pas dessinés un soir dans son bureau.

L'essentiel de la réforme visant à transférer des compétences des départements vers les régions, elle éloignera les administrés des centres de décisions. N'allons pas trop loin en créant des territoires très vastes !

Enfin, il est dommage que le projet refuse aux départements issus d'une même région la possibilité de suivre des itinéraires différents. La Loire-Atlantique aspire à rejoindre la Bretagne, qui ne demande qu'à l'accueillir. Cette volonté populaire s'est exprimée à Nantes dans un rassemblement qui a réuni 15 000 personnes et auquel j'ai participé. Je regrette qu'on n'en tienne pas compte, alors que c'est le désir de vivre ensemble qui permet de créer des solidarités et de se projeter dans l'avenir.

Je vous engage donc, mes chers collègues, à nous saisir de la carte afin de la réviser sérieusement.

M. Alain Tourret. Monsieur le rapporteur, êtes-vous prêt à émettre un avis favorable à des amendements tendant à réviser votre carte ? Y a-t-il, en la matière, des points négociables et d'autres qui ne le seraient pas ? Pour nous – je me tourne vers le maire du Havre –, la réunion de la Basse et de la Haute-Normandie, que vous nous proposez, ne peut pas être modifiée. Elle est incontestable, compte tenu de notre histoire et notre rayonnement. Nous sommes la seule région qui ait constitué un royaume. Nous avons conquis l'Angleterre, la moitié de la France, l'Italie du Sud, la Sicile et la principauté d'Antioche. Récemment, les chefs d'État du monde entier sont venus « en Normandie ». S'il y a pour nous un point non négociable, c'est la Normandie, toute la Normandie et rien que la Normandie.

M. Serge Grouard. Je ne comprends pas plus que M. Bussereau la fusion de Poitou-Charentes et du Centre, pas plus que je ne comprenais le projet initial de réunir Poitou-Charentes et le Limousin. On a probablement commencé par découper d'autres territoires, avant de bricoler quelque chose avec les régions qui restaient.

Sur le territoire envisagé, la distance du nord-est au sud-ouest atteindrait 500 kilomètres. Comment pourrait-on y prendre des mesures de développement économique cohérentes ? On nous objectera peut-être que l'Aquitaine unie au Limousin et à Poitou-Charentes deviendrait une très grande région, mais Pau, située en Aquitaine, n'est pas plus proche de Bordeaux que Niort, en Poitou-Charentes. Pourquoi ne pas réunir les deux régions ? À l'inverse, certains regroupements sont très arbitraires.

Le rapporteur ne souhaite pas ouvrir la boîte de Pandore que constituerait le découpage infrarégional. C'est pourtant dans cette direction qu'il faudrait aller pour faire œuvre utile. Il propose de réunir la Bourgogne et la Franche-Comté, mais, au-delà des jeux de rôle et des discours convenus, quel point commun trouve-t-il entre Besançon et Auxerre, alors qu'on rencontre, dans l'Yonne et le Loiret, les mêmes paysages et les mêmes préoccupations en particulier agricoles ?

Je rappelle enfin que le découpage départemental, bien qu'il soit historique, était lui aussi arbitraire. Profitons de ce texte pour trouver un dessin cohérent. Bien des députés de l'opposition soutiendront le rapporteur s'il s'engage dans cette logique.

M. Michel Piron. À nos collègues qui déplorent que la carte ne s'appuie pas sur des compétences nouvelles, je rappelle que le rapport Balladur de 2009, que j'ai lu et relu, proposait le même nombre de régions que la réforme actuelle. Pour avoir longuement travaillé sur le sujet en 2005 et rédigé un rapport en 2006, j'en suis arrivé aux mêmes conclusions : pour des raisons de gouvernance – et pas seulement d'administration –, on tombe nécessairement sur quatorze ou quinze régions.

Si l'on transmet aux régions des compétences économiques, notamment la constitution et l'appui des filières, ce qui est essentiel pour les entreprises de taille intermédiaire, si on leur confie la mise en réseau des universités et leur interface avec la recherche et les entreprises, il faut qu'elles aient un poids suffisant. Voilà qui plaide encore pour un total de quatorze ou quinze régions, en sachant qu'il n'existe pas de carte idéale.

Un problème n'a peut-être pas été assez soulevé, y compris dans les médias : celui de la périphérie de l'Île-de-France. Celle-ci est à la fois la région la plus riche, la plus peuplée, la plus dense, la plus petite et la plus attractive. C'est ce qui explique qu'on ne trouve aucune métropole à proximité. D'où le problème de la Picardie, du Centre ou de Champagne-Ardenne, issu du déséquilibre territorial de notre pays.

Certains invoquent l'histoire pour contester la réunion des Pays de la Loire et de la Bretagne. De quelle histoire parlent-ils ? Vont-ils remonter aux Plantagenêt, dont les gisants se trouvent à Fontevraud, en Maine-et-Loire ? Pourquoi ne pas citer l'histoire contemporaine qui, depuis cinquante ans, a vu se renforcer la collaboration entre les territoires ? On peut construire des régions sur des complémentarités plus que sur les similitudes et l'entre-soi. C'est le pari gagné depuis cinquante ans par les Pays de la Loire, et consacré par leur développement, leur prospérité et leur faible taux de chômage. Peut-on enfin citer l'opinion des Français ? Selon les derniers sondages, 67 % des habitants des Pays de la Loire voudraient se rapprocher de la Bretagne, et 63 % des Bretons approuveraient cette réunion.

Je terminerai en posant une question au rapporteur. Le II de son amendement CL86 indique : « Les régions sont constituées à partir des régions suivantes ». Peut-il préciser la portée juridique des mots : « à partir » ?

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Nous passons maintenant des Pays de la Loire à la Bretagne (*Sourires*).

M. François de Rugy. Je signale à M. Tourret que la Bretagne a été elle aussi un royaume. Quand Anne de Bretagne a accepté le rattachement à la France, en épousant Charles VIII, puis Louis XII, elle n'imaginait sans doute pas que ce mariage condamnerait la Bretagne à être coupée en deux ! M. Piron a raison : il ne faut pas s'enfermer dans l'histoire, mais on ne doit pas non plus s'en remettre à des logiques purement technocratiques.

En regardant la carte de la réforme, que l'amendement ne modifie qu'à la marge, j'ai l'impression de contempler l'enfant génétiquement modifié d'un mariage improbable entre la technocratie et les baronnies locales. Il faut un fil rouge, une cohérence, une légitimité, à défaut d'un consensus, pour déterminer la taille des régions : la géographie, la démographie, le PIB ou la solidarité territoriale. La carte semble ignorer ces critères. Elle réunit la Normandie, mais non la Bretagne. Comprenez qui peut ! Elle laisse des régions telles quelles – le Nord-Pas-de-Calais, la Bretagne, les Pays de la Loire –, alors qu'elle fusionne, contre l'avis de tous, la Picardie et Champagne-Ardenne.

Pour nous, la vraie légitimité est le désir de vivre ensemble et l'existence d'une culture et d'une identité régionales, que certains assimilent à tort à un repli identitaire. Leur anathème ne doit pas polluer notre débat. C'est quand on est clair sur ce qu'on est et sur ce qu'on veut faire qu'on peut se tourner pleinement vers les autres. À cet égard, la Bretagne n'a de leçon à recevoir de personne.

Je ne sais si nous arriverons à nous mettre d'accord sur une carte au cours de la première lecture. Procédons par étape. Examinons les amendements et dépassons les frontières des groupes politiques. Les blocages viennent généralement des divisions à l'intérieur du groupe majoritaire comme du principal groupe de l'opposition. Dépassons-les et acceptons de nous mettre autour de la table.

Mme Martine Lignières-Cassou. Je vous remercie de me donner la parole, alors que je n'appartiens pas à votre Commission. Je comprends la volonté des deux Charentes de se tourner vers Bordeaux, mais je rappelle à M. Bussereau que le sud et l'est de l'Aquitaine ne rêvent pas d'un mariage avec Poitou-Charentes. Nous avons une coopération très forte avec Midi-Pyrénées, en termes d'aéronautique ou d'agro-alimentaire. Par ailleurs, l'Aquitaine n'a pas seulement une vocation de littoral.

Mme Delphine Batho. Je suis pour le mouvement, et mon point de vue, au moment où j'aborde le débat, n'est pas conservateur. La nécessité de créer de grandes régions pose le problème du maintien des conseils généraux dans les

départements ruraux. Nous y reviendrons. La carte que propose le rapporteur offre au moins une base de discussion.

On ne réussira pas la réforme territoriale contre la volonté des territoires. Or ceux-ci ignorent encore les critères qui ont présidé à l'élaboration de la carte. Pourquoi maintenir une région qui ne regroupe que quatre départements et en redessiner d'autres bien plus vastes ? Dans la soirée du 2 juin, trois solutions différentes ont été envisagées pour la région Poitou-Charentes, ce que ses habitants ont très mal vécu : ils sont les plus fortement opposés à la carte proposée.

Les membres de la commission des Lois et du Gouvernement pensent que les élus de notre région n'ont pas d'avis. C'est faux. Ils soutiennent en majorité la réunion de l'Aquitaine, du Limousin et de Poitou-Charentes. Élu du département des Deux-Sèvres, tourné vers les Pays de la Loire, je reconnais qu'il existe d'autres possibilités, mais seul le schéma Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes maintiendra l'unité de la région Poitou-Charentes. À défaut, compte tenu des vœux qu'ont exprimé trois départements sur quatre, on ira inévitablement vers un dépeçage, contraire au projet de regroupement défendu par le Gouvernement.

M. Olivier Dussopt. Le Sénat n'a pas assumé le statut de chambre représentant les collectivités locales, qu'il revendique pourtant, en n'adoptant aucun texte et donc aucune carte en séance publique – alors même que la commission spéciale avait arrêté un découpage régional, avant de rejeter le projet dans son ensemble. L'Assemblée nationale doit donc élaborer une carte. M. le rapporteur a proposé une carte différente de celle du Gouvernement, ce qui prouve que l'on peut apporter des modifications et que le débat reste ouvert. De mon point de vue, il y a lieu d'approuver la carte de M. le rapporteur, de manière à poursuivre la discussion avec une méthode efficace.

Par ailleurs, le découpage des grandes régions ne pourra être qu'imparfait puisqu'il sera impossible de respecter totalement les identités culturelles, territoriales ou linguistiques en ne démembrant aucune région existante. Cependant, ces nouvelles entités n'empêcheront nullement l'existence et la valorisation des cultures locales et des traditions linguistiques ; en effet, il sera possible de créer des structures mettant en avant les cultures et l'histoire locale dans de très grandes régions, comme celles résultant de la fusion de Midi-Pyrénées et du Languedoc-Roussillon ou de celle de Rhône-Alpes et de l'Auvergne.

Enfin, M. André Vallini, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale, a répété que les départements pourront faire connaître leur préférence en matière de rattachement régional – ce que l'on appelle, peut-être de manière impropre, le droit d'option ; néanmoins, ce souhait n'a pas à s'exprimer maintenant car il y a lieu de mener rapidement à terme cette réforme, alors que les réflexions sur l'appartenance régionale et sur la répartition harmonieuse de la puissance économique entre les régions nécessitent du temps.

Mme Marietta Karamanli. Je remercie M. le rapporteur d'avoir formulé une proposition, faute de l'avoir reçue du Sénat. Je ne partage pas les idées qui ont été avancées par certains collègues sur l'identité et qui me rappellent le débat sur l'identité nationale. Il convient de bien réfléchir à cette question, car elle touche à ce que représente la France.

Lorsqu'un département pèse d'un poids économique et démographique élevé, son rattachement à une autre région peut conduire à l'écroulement de sa première région. Nous devons éviter cet écueil afin de construire des régions fortes disposant d'une taille leur permettant de jouer un rôle en Europe.

M. Paul Molac. C'est l'aménagement du territoire qui compte ! Quelle solidarité peut exister dans une grande région ? La région Bretagne finance une bonne partie de la ligne TGV entre Paris et Rennes – dès la Mayenne d'ailleurs –, et je ne pense pas que les Pays de la Loire financeraient le tronçon entre Rennes et Brest.

Le budget de l'office public de la langue bretonne s'élève à 1,3 million d'euros, dont 50 000 proviennent de la région Pays de la Loire, le reste étant financé par la région Bretagne et par les départements qui la composent. Or, le département le plus peuplé, celui de Loire-Atlantique, appartient à la région Pays de la Loire. On voit donc bien que sans volonté politique aucun changement n'a lieu. Nous craignons que les activités se localisent de plus en plus près de Paris puisque Le Mans ne se situe qu'à une heure de la capitale en train, alors qu'il faut quatre heures et demie pour rejoindre Paris en partant de Brest. Par ailleurs, la région Bretagne est celle qui a développé le plus de coopérations avec les autres régions françaises.

Dans les Pays de la Loire, 46 % des habitants se disent prêts au démembrement de la région, et l'attachement régional s'avère le plus faible de France, région francilienne exceptée. La création de grandes régions pose la question de l'aménagement du territoire et engendra des redécoupages pour les marges de certaines d'entre elles.

M. Hervé Gaymard. La question de la taille optimale des régions reste théorique, et le redécoupage régional ne s'imposait pas.

Tout redécoupage produit des insatisfactions et tel devait déjà être le cas lors de la réalisation du tracé des régions en 1972. En 1960, le Gouvernement avait souhaité fusionner la Bourgogne et la Franche-Comté, mais Michel Debré, alors Premier ministre, avait accédé à la demande de Edgar Faure de laisser ces deux entités séparées. Le redécoupage oblige à se pencher sur les pôles d'attraction principaux ; le Gouvernement a décidé d'agir par bloc – comme aurait pu le dire Georges Clemenceau dans d'autres circonstances –, c'est-à-dire que l'on procède à des fusions de régions déjà existantes. Or la cartographie proposée ne tient pas compte des flux économiques et de la vie des populations. Monsieur le rapporteur, prenez en compte les demandes des populations – celles-ci en

formulent en effet, les élus n'étant pas les seuls dans ce cas contrairement au portrait trop répandu de défenseurs de leurs propres intérêts que l'on fait d'eux –, car les forces économiques, sociales et syndicales s'expriment et rejettent le redécoupage proposé.

Comme la Normandie, la Savoie a exercé une souveraineté sur la Sicile, cher Alain Tourret, et elle est la dernière province à avoir volontairement rejoint la France, en 1860. Deux conseils généraux ont incarné cette petite patrie, et cette réforme qui vise à supprimer les départements et à dessiner de grandes régions – comme l'ensemble composé de Rhône-Alpes et de l'Auvergne dont je ne perçois pas bien la cohérence – entraînera la disparition de tout centre de décision dans les pays de Savoie. Si l'on regarde les cinquante ou soixante dernières années, des initiatives conduites par des conseillers généraux ou des maires n'auraient pas été prises depuis Lyon ou Paris. Agrandir la région et éliminer les départements revêt un paradoxe, même si la reconfiguration du périmètre des départements et de la répartition des compétences entre ceux-ci, les régions et l'État s'avère nécessaire – à ce titre, je soutiens plusieurs éléments contenus dans le projet de loi sur les compétences. Les élus des deux départements savoyards se battront pour que la réforme prenne en compte la gouvernance de certains territoires spécifiques.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Il est légitime qu'un débat ait lieu sur la carte nationale des régions, mais il doit reposer sur la défense d'une logique d'ensemble et sur la prise en compte de l'histoire nationale davantage que sur des contestations alimentées par une vision limitée au pré carré de chacun. Je voudrais saluer l'intervention de notre collègue Michel Piron qui a pointé la question essentielle de l'opposition entre la gouvernance et l'administration. Il me semble que nous devons conduire la logique des grandes régions à son terme, ce qui implique de leur reconnaître comme vocation l'animation de l'économie du territoire à travers les grandes filières et les projets d'infrastructure. Or ce n'est pas une simple collectivité locale qui peut exercer cette mission.

Ce découpage mettrait face à face les trois régions identitaires de notre pays, qui peuvent souffrir de faiblesses républicaines, et les autres régions, hétérogènes, qui elles courent le risque de ne pas être assez démocratiques. Dans ces dernières, le citoyen se trouvera en effet trop éloigné de ceux qui l'administrent et vivra dans un territoire aux caractéristiques trop différentes de celles d'un autre espace situé dans la même région. L'intervention de M. Hervé Gaymard, avec laquelle je me trouve en accord, vient de souligner ce danger.

Le droit d'option ne lèvera pas les difficultés, car il rajoutera du désordre au désordre. Si nous voulons réaliser des économies par des transferts de compétences et de services et par un partage nouveau des territoires, il ne faudra pas rouvrir le chantier dans deux ans pour perdre les acquis financiers qui auront pu être engrangés.

Quel que soit le découpage adopté, il convient de mûrir davantage la réflexion sur la gouvernance des futures grandes régions.

M. Jean-Louis Bricout. La carte du Gouvernement, amendée par M. le rapporteur, requiert quelques améliorations. Je soutiens le rapprochement de la Picardie et du Nord-Pas-de-Calais – et par voie de conséquence probable, celui de la Champagne-Ardenne et de l’Alsace-Lorraine –, car la Picardie est bien plus proche du Nord-Pas-de-Calais que de la Champagne-Ardenne. En effet, il existe des pôles de compétitivité communs aux deux régions – Up-tex centré sur les textiles de demain ou I-trans qui développe de la recherche et développement dans le transport durable –, ainsi qu’une continuité dans l’appellation d’origine contrôlée du Maroilles. En outre, des infrastructures donnent de la pertinence au rapprochement entre ces deux régions – les autoroutes A1, A2, A16 et A29, et la route nationale 2 –, de même que des projets d’avenir et de grande envergure – le canal Seine-Nord et celui de la Sambre à l’Oise pour le développement du tourisme. Les proximités – notamment culturelles – et les complémentarités entre ces deux territoires s’avèrent grandes. Les réformes territoriales doivent s’appuyer sur des identités fortes, et contrairement à ce que disait Mme Marie-Françoise Bechtel, ces dernières ne nous font pas sentir moins républicains.

M. Gilles Savary. J’appartiens à la commission du Développement durable et de l’aménagement du territoire qui a émis hier un avis ne paraissant pas devoir être repris par votre Commission, saisie au fond.

Le rapporteur a heureusement formulé une proposition de carte après la page blanche transmise par le Sénat, mais nous ne devons pas nous interdire de l’amender. Ce serait à l’honneur du Parlement de proposer une carte, si possible transpartisane. Je crains que nous subissions la carte de visiteurs du soir, et il ne serait pas inutile que le Gouvernement dispose d’une alternative élaborée par l’Assemblée nationale.

Les découpages entraînent toujours des débats passionnels au sein du Parlement, les députés et les sénateurs étant élus dans des territoires. Nous appelons de nos vœux la création d’une région regroupant le Poitou-Charentes, l’Aquitaine et le Limousin, qui ne poserait aucun problème aux populations concernées et qui s’articulerait autour d’une métropole située en son cœur géographique.

Je suis donc heureux de la proposition émise par le rapporteur, mais j’espère que l’on pourra l’amender car, en séance, je ne la voterai pas en l’état.

Mme Anne-Yvonne Le Dain. La carte proposée crée quatre régions entre Bordeaux et Grenoble et dix au nord de la Loire, ce déséquilibre pouvant affecter les débats nationaux. Entre le parlement de Bretagne et le château de la duchesse Anne, entre la Mare au diable et les terres alsaciennes, entre la Normandie de Guillaume le Conquérant et l’Aquitaine, notre petit pays catalan se trouve ancré en Occitanie. N’oublions pas non plus Marseille, première terre de romanité ! La France est un beau pays, républicain, un et indivisible. Nous menons ici des travaux visant à améliorer la vie de nos concitoyens, à assurer le développement économique de l’ensemble de nos territoires et à construire autour des métropoles

une nouvelle économie française qui ne soit pas que parisienne. Abandonnons toutes les cartes prétendument historiques et qui datent en fait de moins de cinquante ans.

Si l'on raisonne en termes historiques, démographiques, patrimoniaux ou de voies de circulation, le mariage du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées ne s'impose pas, car le PIB de la première est compris entre 63 milliards et 65 milliards d'euros, alors que le second, concentré dans la région toulousaine, n'atteint que 75 milliards d'euros. Ces régions, comparables économiquement, possèdent une organisation très différente puisque Midi-Pyrénées est étendue, mais concentrée sur sa capitale, quand un chapelet de villes en bord de Méditerranée compose le Languedoc-Roussillon, dont Montpellier, qui doit conserver le rang de capitale régionale. Le Languedoc-Roussillon pourrait rester une belle région, active, volontaire, sans prétention, mais déterminée.

M. Jacques Valax. L'absence de proposition de carte de la part du Sénat crée un problème, et nous devons poser ici les fondements d'un découpage, reconnu par tous. Les sensibilités de chacun rendent difficile le rapprochement des régions, et il convient de soutenir le travail effectué par le rapporteur.

Madame Le Dain, la région Midi-Pyrénées n'a jamais eu la moindre prétention hégémonique sur une autre entité. M. Martin Malvy a d'ailleurs rappelé notre disposition à travailler ensemble dans un esprit de complémentarité, qui bénéficiera autant à la région Midi-Pyrénées qu'à celle du Languedoc-Roussillon. Toulouse n'occupe pas plus une position hégémonique au sein de la région Midi-Pyrénées, puisque de nombreuses villes satellites – Albi, Auch, Rodez, Montauban, Tarbes, Foix et Figeac – possèdent une grande importance. Nous savons dialoguer, et je me réjouis de la force qu'aurait une grande région composée de Midi-Pyrénées et du Languedoc-Roussillon. L'intérêt des populations commande de soutenir le tracé de cette carte, et je remercie son auteur, M. le rapporteur, de suggérer que nous nous associions afin d'être plus forts dès demain !

La Commission examine la série des sous-amendements à l'amendement CL86 du rapporteur.

Elle est tout d'abord saisie des sous-amendements CL127 et CL109 de Mme Pascale Boistard.

Mme Pascale Boistard. Je remercie M. le rapporteur de son travail préalable à la réunion d'aujourd'hui, car il a tenu à écouter les acteurs concernés par ce projet, et notamment des représentants de la Champagne-Ardenne et de la Picardie au cours d'une audition qui a clairement montré le refus de ces deux régions de fusionner.

Ces sous-amendements s'inscrivent dans l'objectif du projet de loi qui vise à construire une architecture territoriale pour les trente prochaines années au minimum – et non pas pour les quelques mois nous séparant d'un scrutin électoral.

Le premier, le CL127, propose que la Picardie soit rattachée à la Basse-Normandie, à la Haute-Normandie et au Nord-Pas-de-Calais, et le second, le CL109, suggère que la Picardie rejoigne simplement le Nord-Pas-de-Calais, cet ensemble plus petit s'avérant très cohérent. La majorité du groupe SRC soutient le second sous-amendement.

La Commission en vient au sous-amendement CL129 de M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Le sous-amendement CL129 a le même objet que le sous-amendement CL109. Durant les jours qui ont précédé l'annonce de cette réforme, plusieurs cartes ont circulé qui, toutes, respectaient la géographie puisque la Champagne-Ardenne faisait partie de l'Est de la France. Autant dire que nous avons été stupéfaits de découvrir qu'*in fine*, on unissait cette région à la Picardie. La Champagne-Ardenne n'a rien en commun avec l'Oise ou la Somme. Et allez expliquer à un habitant de Champagne-Ardenne que demain, il fera partie d'une région maritime ! À l'horizon d'une trentaine d'années, les enjeux, pour les habitants de l'Est, résident au premier chef dans les relations transfrontalières avec la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas ; dans le développement de l'industrie, comme en Lorraine ; et enfin, dans celui de nos pôles de compétitivité.

Plusieurs collègues et moi-même présentons un sous-amendement conforme à l'esprit de la réforme voulue par la majorité, en particulier au souhait que les blocs de région actuels soient conservés sans en désolidariser certains départements. Le Premier ministre ayant indiqué que les amendements réduisant le nombre de régions seraient susceptibles d'être acceptés par le Gouvernement, nous vous proposons, comme nos collègues picards, de réunir la Picardie et le Nord-Pas-de-Calais et que la Champagne-Ardenne rejoigne l'ensemble comprenant la Lorraine, afin de respecter la logique géographique et économique. Cet amendement qui vise à intégrer ce territoire en difficulté au sein d'une grande région située au cœur de l'Europe est soutenu par les habitants de ce territoire.

La Commission est saisie du sous-amendement CL100 de Mme Delphine Batho.

Mme Delphine Batho. Cosigné par plusieurs élus de la région Poitou-Charentes, le sous-amendement CL100 vise à procéder à la même modification que celle adoptée dans un premier temps par le Sénat.

La Commission examine le sous-amendement CL110 de M. Dominique Bussereau.

M. Dominique Bussereau. Le sous-amendement CL110 a le même objet que le sous-amendement CL100 de Mme Delphine Batho. J'ai exprimé tout à l'heure les raisons pour lesquelles je souhaite que les régions de Poitou-Charentes et du Limousin soient organisées autour de la métropole de Bordeaux.

La Commission aborde le sous-amendement CL107 de M. Michel Piron.

M. Michel Piron. Au cours des trente dernières années, 44 des 47 contractualisations interrégionales conclues par les Pays de la Loire l'ont été avec la Bretagne, contre trois seulement avec la région Centre. Vous comprendrez donc pourquoi je propose la constitution d'une région Bretagne-Pays de la Loire.

La Commission en vient au sous-amendement CL125 de Mme Monique Rabin.

Mme Monique Rabin. Je soutiens ce projet de loi ambitieux qui témoigne d'un grand courage de la part de notre exécutif face aux réactions de certaines féodalités. Je suis satisfaite qu'il ait été décidé de conserver *a minima* le contour des régions dont l'identité, inexistante lors de leur création en 1972, s'est forgée au fil du temps. Je serai donc opposée à tout droit d'option.

S'agissant de l'Ouest de la France, je propose, tout comme mon collègue Michel Piron, un amendement visant à unir la Bretagne et les Pays de la Loire. J'emploie à dessein le terme d'union car il ne me semble pas qu'une région à l'identité aussi forte que la Bretagne puisse fusionner avec une autre. Bien qu'elle comprenne un Pays basque à l'identité forte, l'Aquitaine a été capable de construire une région administrative et économique qui fonctionne. Non seulement la Bretagne et les Pays de la Loire ont conclu de nombreux accords mais en outre, dans les Pays de la Loire, cette union fait consensus chez les groupes politiques, à l'exception d'Europe Écologie-les Verts, et l'unanimité de la société civile – qu'il s'agisse du monde économique, syndical ou sportif. Que l'on prenne en considération la notion de pôle métropolitain, nos pôles de compétitivité ou encore le travail commun qu'effectuent ces deux régions à Bruxelles, nombreuses sont les raisons de les réunir. La réforme que nous votons aujourd'hui n'a pas pour unique horizon l'année 2014 mais le XXI^e siècle. Alors que la commission d'enquête sur l'exil des forces vives, à laquelle je participe, pense en termes de mondialisation, je suis surprise que nous soyons ici quelque peu repliés sur nous-mêmes. Enfin, je n'oublierai pas que je suis législateur, avant d'être une élue des Pays de la Loire.

M. Dominique Raimbourg. Je suis partagé entre la logique nationale et celle de l' élu d'un territoire – qui voudrait une fusion entre la Bretagne et les Pays de la Loire. Tout en me ralliant aux arguments défendus par Michel Piron et Monique Rabin, je m'aperçois que si l'on modifie cette carte, l'ensemble du dispositif s'effondrera. J'ai signé le sous-amendement CL125, pensant que les positions des uns et des autres pourraient évoluer. Mais à entendre ce débat, je mesure à quel point elles sont bloquées. C'est pourquoi je ne le voterai pas. Toutes frontières étant arbitraires, certains des habitants vivant aux marges de celles-ci aspirent forcément à rejoindre un territoire voisin. Enfin, les frontières n'ont jamais interdit la coopération.

M. Yves Goasdoué. Pour réunir des régions, encore faut-il qu'elles aient une communauté de destin. Cela étant, on ne saurait, par voie de

sous-amendement, déplacer les lignes au point de créer une région qui s'étendrait du Mont-Saint-Michel à la frontière belge et qui inclurait la Basse-Normandie, la Haute-Normandie, le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie. Je rejoins donc les propos tenus par Dominique Raimbourg.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Je souhaiterais exprimer mon opposition aux sous-amendements soutenus par Mme Pascale Boistard et M. Jean-Luc Warsmann, même si j'en comprends l'objet. Le cas de la Picardie est sans doute le plus complexe de tous puisque cette région est composée de trois départements qu'il conviendrait en toute logique de rattacher chacun à trois régions différentes. Et je conçois que les habitants de la Somme ne comprendraient pas d'être rattachés à Reims. Mais l'on ne comprend pas davantage à Soissons ou à Laon pourquoi il faudrait être rattaché à la Basse-Normandie, à la Haute-Normandie ou au Pas-de-Calais. Il faut aujourd'hui à un habitant de Soissons près de deux heures pour se rendre à Amiens, la capitale régionale, et obligatoirement passer par Paris pour s'y rendre en train. C'est pourquoi de nombreux habitants de Soissons et de Laon font leurs études universitaires à Reims. Les arguments défendus par Mme Boistard et M. Warsmann ont leurs symétriques inverses, compte tenu de la situation particulière de cette région. Si je reconnais le caractère arbitraire du rattachement proposé, les territoires pourront développer des relations interrégionales, notamment dans le domaine universitaire.

M. René Dosière. C'est en tant qu'ancien président du conseil régional de Picardie que je souhaite m'exprimer. Je ne participerai pas à ce jeu dont le but est de redessiner la carte territoriale proposée par le président de la République. Depuis une centaine d'années, nombre d'hommes politiques, de géographes, d'économistes et d'administrateurs réfléchissent sans jamais parvenir à un découpage satisfaisant. Avec le temps, les Français se sont habitués au découpage administratif retenu en 1959. En 1981, avant que l'on n'élise les conseillers régionaux au suffrage universel, j'avais proposé un remodelage des régions : cela a suscité un tollé car personne ne souhaitait d'évolution. Aujourd'hui, le président de la République propose enfin une réforme territoriale dont le premier volet, ce nouveau découpage régional, sera suivi d'un texte sur la répartition des compétences entre collectivités puis par des mesures portant sur les autres niveaux de collectivités territoriales. Ce redécoupage m'importe peu tant qu'il débouche sur la constitution de régions suffisamment fortes et dotées de pouvoirs importants.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Maintenant que nous avons terminé la discussion sur les sous-amendements à l'amendement CL86, j'invite les parlementaires ayant déposé des amendements alternatifs à celui du rapporteur à s'exprimer.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Il n'est pas question de jeu, monsieur Dosière ! Nous réfléchissons à l'avenir de nos territoires à horizon des cinquante prochaines années. Il est donc légitime que les élus d'un territoire puissent s'exprimer et proposer un découpage alternatif des régions.

S'agissant des amendements CL63 et CL64, dans l'hypothèse où la Picardie serait unie au Nord-Pas-de-Calais, il serait normal d'associer la Champagne-Ardenne à la Lorraine, comme le propose M. Jean-Luc Warsmann. En toute logique, un rassemblement des régions de l'Est de la France devrait inclure l'Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne.

M. Thierry Benoit. Il ne s'agit effectivement pas d'un jeu mais d'un travail exigeant, tant pour le président de la République et le Gouvernement que pour les parlementaires qui se sentent concernés au plus profond d'eux-mêmes par cette discussion.

Depuis quarante ans, ma région d'origine est animée par des débats portant sur sa reconfiguration, son agrandissement, sa décentralisation et les questions de transferts de compétences. Je suis donc tenté de saisir la chance qui m'est offerte par le président de la République et le Gouvernement de la reconfigurer.

Je défends de manière générale l'expérimentation, l'innovation et, avec l'amendement CL73, la réunification de la Bretagne et du département de la Loire-Atlantique. Je précise que « réunification » ne veut dire ni autonomie ni indépendance et qu'il ne s'agit pas de combats d'arrière-garde fondés sur des pensées historiques et non visionnaires. Je souhaiterais que l'on propose aux régions qui le désirent de procéder à des expérimentations en matière de réorganisation de nos institutions.

Enfin, moi qui suis élu d'une circonscription à faible densité démographique, je m'inquiète que le Premier ministre ait annoncé la disparition des conseils généraux puis que quelques jours plus tard, le président de la République nous propose une carte d'une quinzaine de régions. Je vous mets en garde contre le gigantisme territorial qui risque de remettre en cause le lien démocratique avec les populations et la notion de proximité.

M. François de Rugy. Je suis frappé qu'il n'y ait pas un mot sur la volonté des habitants dans les exposés sommaires des sous-amendements qui viennent d'être soutenus par nos collègues. Des exposés qui semblent avoir été rédigés par des directeurs généraux de services régionaux puisqu'il n'y est question que de pôles métropolitains, de pôles de compétitivité, de sociétés d'accélération du transfert de technologies. L'amendement CL47 a en revanche pour objet de faire émerger des régions qui soient voulues par les habitants. Dans la mesure où il n'est pas possible de faire valider le découpage des régions par des référendums locaux, faisons ce que nos concitoyens attendent de nous au lieu d'agir au nom, un jour, de principes technocratiques, puis un autre, d'un pseudo-repli identitaire.

M. Paul Molac. Bien que j'aie déjà eu l'occasion de défendre mes amendements, je souhaiterais néanmoins insister sur l'importance de la proximité.

Si nous aboutissons à la création de très grandes régions, cela aura des incidences importantes en termes d'organisation.

D'autre part, j'ai entendu dire que les Basques n'avaient pas souffert de ne pas avoir de collectivité locale pour les représenter. Mais lorsqu'ils ont créé l'Office public de la langue basque, il a quand même fallu que toutes les communes du Pays basque adhèrent à un syndicat.

M. Alain Tourret. Bien que j'aie déposé plusieurs amendements, je ne défendrai que l'amendement CL34 qui porte sur le Poitou-Charentes, région à laquelle j'ai été lié par mon ami Michel Crépeau. Chaque fois que nous évoquons ensemble cette région, il répétait que Bordeaux en était la capitale naturelle et que c'était vers l'Aquitaine que ce territoire devait se tourner. Le nouveau maire de la Rochelle, M. Jean-François Fontaine, me ne me disait pas autre chose la semaine dernière. Il serait donc incompréhensible que l'on n'unifie pas ces deux régions.

Mme Martine Lignières-Cassou. Les amendements CL25 et CL26 sont déposés par plusieurs députés des Pyrénées-Atlantiques, des Hautes-Pyrénées, des Landes, du Lot-et-Garonne et de l'Ariège. Ils visent à unifier l'Aquitaine et le Midi-Pyrénées et à leur adjoindre le Limousin.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je passe à présent la parole aux députés qui ne sont pas signataires d'amendements mais qui souhaitent intervenir dans ce débat.

M. Guillaume Larrivé. Il est légitime que le Parlement donne son avis, monsieur Dosière. Car si Louis XVIII avait octroyé la charte il y a deux siècles, c'est aujourd'hui le président de la République qui octroie sa carte. Et puisque vous refusez que le peuple se prononce par référendum, souffrez au moins que l'on débattenne d'amendements.

M. Jacques Krabal. Il convient de poser l'enjeu de cette nouvelle cartographie, sans quoi nous n'aurons d'autre perspective que celle proposée par le président de la République. Si je trouve légitime l'intervention des parlementaires dont la circonscription se trouve aux franges de ces nouvelles régions, il faut savoir raison garder : il n'est pas vrai que tous les Picards sont opposés à l'unification de leur région avec la Champagne-Ardenne ! Non seulement ces régions ont des pôles de compétitivité communs mais elles constitueraient en outre le colosse agricole de la France, grâce à la culture de la betterave, des céréales et de l'appellation d'origine contrôlée Champagne. J'ajoute que la grande majorité des habitants du département de l'Aisne vont étudier et se faire soigner à Reims. Enfin, si je siège en tant que député à l'Assemblée nationale, je n'en suis pas moins un élu territorial. Dès lors que la loi interdit de redistribuer les régions actuelles, je sais que les habitants du sud de l'Aisne sont très favorables au rapprochement de la Picardie avec la Champagne-Ardenne.

M. Daniel Fasquelle. Élu du Nord-Pas-de-Calais, je suis favorable au rattachement de la Picardie à cette région. Il y a une délibération unanime de la Picardie en ce sens.

Prenons garde à ne pas construire des régions purement administratives, abstraites. Les réalités historiques, géographiques, sociologiques, économiques, linguistiques même puisque, outre le français, nous partageons la langue picarde, nous montrent que le bon sens serait de rattacher la Picardie au Nord-Pas-de-Calais – ou à tout le moins la Somme, mais la solution de détacher certains départements de leurs régions actuelles a été écartée. Pensons au canal Seine-Nord. Le parc naturel marin des estuaires picards et de la mer d'Opale que nous venons de créer est à cheval sur les deux régions ! Au moment où nos liens se renforcent, il serait aberrant de ne pas fusionner ces deux régions.

M. Hugues Fourage. En 1972, les régions avaient été délimitées par décret ; aujourd'hui, le Parlement débat : c'est une avancée démocratique. On voit néanmoins que la question des frontières régionales continue de poser problème ; je soutiens l'amendement du rapporteur, dont la carte est en quelque sorte notre plus petit dénominateur commun : ce n'est peut-être pas la carte idéale, mais elle constitue une bonne base de discussion.

Les désaccords sont réels, c'est évident. Mais n'oublions pas qu'il y a quarante ans, lorsque les régions actuelles ont été établies, les protestations ont été nombreuses. Aujourd'hui, on ne peut que constater que l'*affectio societatis* a fonctionné. Ne regardons pas seulement dans le rétroviseur : il faut comprendre ces nouvelles régions comme des projets à construire. Restons sereins et ne croyons pas détenir l'unique vérité : dans cinquante ans, je suis sûr que nos successeurs auront d'autres discussions.

M. le rapporteur. L'idée de plus petit dénominateur me convient assez bien.

J'ai entendu beaucoup de choses positives, et vous m'en voyez ravi : nous sommes tous aujourd'hui décentralisateurs, et chacun estime qu'une réforme est nécessaire. Ce sont des acquis républicains très importants.

Ensuite, bien sûr, les choses se compliquent et les arguments se multiplient pour expliquer des préférences divergentes. J'en ai pris bonne note, ici même comme d'ailleurs lors des auditions d'élus, de géographes, d'urbanistes, de chefs d'entreprises... que j'ai d'ailleurs organisées avec Olivier Dussopt, puisque nous considérons que le texte dont il est rapporteur est indissociable de celle-ci. Récapitulons : chaque région devrait être organisée autour d'une métropole. Il faut une histoire commune, aussi ancienne que possible. Chaque région devrait avoir accès à la mer. Il faut prendre en considération le PIB moyen, le réseau des villes, la superficie. Il faut un pôle de compétitivité. Il faut un destin commun, et une volonté avérée des habitants. Jean-Paul Denanot, président de la région Limousin, s'est félicité du rattachement de celle-ci à l'Aquitaine en faisant référence aux

rares bovines qui peuplent ces deux beaux endroits. Enfin, il faudrait que l'on puisse faire le tour d'une région avec un seul plein d'essence d'une voiture Renault ne consommant pas plus de 5 litres aux cent kilomètres.

Cette dernière phrase est une plaisanterie, bien sûr. Mais vous voyez combien il est difficile – pour le Gouvernement comme pour le législateur – d'équilibrer tous les critères possibles. Il faut surtout réussir à dessiner une carte qui puisse non seulement être votée, mais aussi par la suite devenir réalité.

Il fallait donc, pour remédier aux conséquences de l'œuvre dévastatrice des sénateurs, proposer une carte qui constitue, comme je l'ai dit en introduction, une base de discussion. À vrai dire, la carte que je vous présente ne pose, me semble-t-il, pas de problème dans de nombreuses régions – c'est en tout cas mon sentiment après avoir auditionné de nombreux élus régionaux, et à l'examen des amendements déposés.

Elle ne constitue qu'un point de départ – peut-être un point d'arrivée si nous n'arrivons pas à mieux –, mais je ne désespère pas que le débat en séance publique nous permettra d'aboutir à un consensus, au-delà même des élus de la majorité : nous travaillons, je crois, pour plusieurs décennies, et il y aura des alternances. Il faut donc que la majorité parlementaire s'y retrouve, mais il serait bon que l'opposition ne s'y perde pas.

Quelles que soient les imperfections de cette carte, à l'ouest et au nord, et dans une moindre mesure à l'est et au sud, je propose donc à tous les signataires de retirer leurs amendements pour se rallier au mien, afin de poursuivre le débat en séance publique. Faute de quoi j'émettrai un avis défavorable à tous les amendements et sous-amendements présentés. Adoptons cette carte, en considérant qu'elle fournit un support à la discussion.

Mme Delphine Batho. La dernière réforme constitutionnelle devait renforcer le travail en commission : j'entends bien les propos du rapporteur, mais la discussion ici me paraît trop vite close. J'aurais aimé entendre une réponse sur le fond.

Le sous-amendement CL127 est retiré.

Puis la Commission rejette successivement les sous-amendements CL109, CL129, CL100, CL110, CL107 et CL125.

Elle adopte alors l'amendement CL86.

En conséquence, tous les autres amendements à l'article 1^{er} tombent et l'article 1^{er} est ainsi rétabli et rédigé.

Article 2

Détermination du chef-lieu et du nom des nouvelles régions

Le présent article prévoit des dispositions transitoires afin de désigner, avant le 1^{er} janvier 2016 et l'entrée en vigueur de la nouvelle délimitation des régions, une commune comme chef-lieu à titre transitoire d'une région issue d'un regroupement. Les régions dont le périmètre n'a pas été modifié par l'article 1^{er} du présent projet de loi ne sont pas concernées par le présent article.

Par la suite, au cours du premier semestre 2016, le conseil régional de chaque nouvelle région, élu en décembre 2015, sera amené à donner son avis sur le choix d'un chef-lieu définitif, décidé par décret en Conseil d'État.

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a rétabli le présent article en prévoyant également de laisser aux conseils régionaux élus en décembre 2015 la possibilité de choisir librement le nom des régions nouvellement créées.

1. Le chef-lieu d'une collectivité territoriale, prééminence honorifique

Le code général des collectivités territoriales prévoit que les départements et les régions⁽¹⁾ sont dotés d'un chef-lieu, qui est une commune désignée par le pouvoir réglementaire pour y accueillir la préfecture et le siège de la collectivité. Les communes sont également dotées de chef-lieu, qui est donc un hameau ou un quartier⁽²⁾.

Cependant, cette prééminence n'a pas nécessairement d'effet sur la localisation de l'hôtel de région et des bureaux des services de la région, comme sur le lieu de tenue des séances du conseil régional.

L'article L. 4132-5 du code prévoit que « *le conseil régional à son siège à l'hôtel de région* », sans préciser que ce dernier doit être situé sur le territoire de la commune chef-lieu : ainsi, jusqu'en 2011, les bureaux et les réunions du conseil régional de Rhône-Alpes se tenaient à Charbonnières-les-Bains, et non sur le territoire de la ville de Lyon, chef-lieu de la région.

Il n'existe pas non plus d'obligation que l'ensemble des services de la région soient localisés sur le territoire de la commune chef-lieu.

Enfin, l'article L. 4132-8 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *le conseil régional se réunit à l'initiative de son président, au moins une fois par trimestre, dans un lieu de la région choisi par la commission*

(1) Articles L. 3112-2 et L. 4122-2 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales.

permanente », permettant ainsi à l'assemblée régionale de se réunir dans d'autres locaux situés sur le territoire régional ⁽¹⁾.

2. La modification du chef-lieu d'une région selon le code général des collectivités territoriales

L'article L. 4122-2 du code général des collectivités territoriales dispose actuellement que le transfert du chef-lieu d'une région est décidé par décret en Conseil d'État après consultation :

- du conseil régional ;
- des conseils généraux ;
- du conseil municipal de la ville siège du chef-lieu ;
- du conseil municipal de celle où le transfert du chef-lieu est envisagé.

Ce régime, créé lors de la mise en place du code général des collectivités territoriales par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, a été calqué sur le dispositif prévu pour le changement de chef-lieu des départements par l'ordonnance n° 45-2604 du 2 novembre 1945 relative à la procédure de modification des circonscriptions administratives territoriales.

Cependant, cette disposition ne pourra trouver à s'appliquer avec la nouvelle délimitation régionale, faute de conseil régional constitué avant la mise en place des nouvelles régions le 1^{er} janvier 2016, à même de donner un avis sur le siège de leurs institutions.

Aussi le présent article propose-t-il une procédure en deux étapes.

3. Le choix d'un chef-lieu provisoire de chaque nouvelle région par décret à l'issue d'une large concertation

Le premier alinéa du présent article prévoit qu'un décret simple serait pris avant la mise en place des nouvelles régions au 1^{er} janvier 2016, afin de déterminer un chef-lieu provisoire.

Ce choix relèverait ainsi du Gouvernement, qui devrait cependant procéder à une concertation plus large que celle envisagée par l'article L. 4122-2, selon une double procédure de consultation.

(1) *L'étude d'impact du présent projet de loi prévoit que les séances du conseil régional « pourraient donc être organisées dans des lieux choisis ponctuellement par les collectivités, sans que la construction de nouveaux hôtels de région ne soit nécessaire ».*

Seraient consultés par chaque conseil régional existant sur le périmètre de la nouvelle région :

– les « *représentants des collectivités territoriales* », dont on peut imaginer qu'ils incluent, outre les organisations représentatives des maires, les exécutifs des principales villes et des conseils généraux ;

– des « *organismes publics* » non spécifiés, mais qui devraient inclure notamment les chambres consulaires (chambres d'agriculture, chambres de métiers et de l'artisanat, chambre de commerce et d'industrie) ;

– les « *organisations professionnelles concernées* », soit les syndicats représentatifs des salariés et des employeurs existants dans le cadre régional.

Une fois recueillis ces avis, les conseils régionaux existants auraient à formuler leur propre avis.

L'ensemble de cette procédure est enserrée dans un délai de quatre mois à compter de la transmission du projet de décret par le Gouvernement ; à défaut d'avis émis, celui-ci sera réputé favorable.

4. Le choix du chef-lieu définitif par décret en Conseil d'État après avis du conseil régional nouvellement élu

Le second alinéa prévoit une procédure de « *localisation du chef-lieu d'une région regroupée* » au cours du premier semestre 2016.

À l'issue de la mise en place du conseil régional de la région regroupée le 1^{er} janvier 2016, après les élections prévues en décembre 2015 en application de l'article 12 du projet de loi, le Gouvernement disposera d'un délai de six mois pour prendre un décret en Conseil d'État fixant de manière définitive le chef-lieu de la nouvelle région.

Ce décret devra être pris après avis du conseil régional élu ; à défaut d'avis émis dans un délai de trois mois, son sens sera réputé positif. Cela signifie que le Gouvernement devra proposer la fixation du chef-lieu au cours du premier trimestre de 2016 afin de respecter l'obligation de détermination du chef-lieu au plus tard avant la fin du premier semestre de cette même année.

5. La suppression de cet article par le Sénat

La commission spéciale du Sénat n'a pas modifié cet article, avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.

En séance publique, par cohérence avec la suppression de l'article 1^{er} fixant les nouveaux périmètres des régions regroupées, le Sénat a adopté plusieurs amendements de suppression du présent article.

6. Le dispositif adopté par votre commission des Lois pour confier aux conseils régionaux la libre détermination du nom et du chef-lieu des régions nouvellement créées

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a rétabli le présent article, en modifiant cependant le dispositif prévu par le projet de loi initial.

En ce qui concerne la détermination du chef-lieu provisoire puis du chef-lieu définitif de la région résultant du regroupement de plusieurs régions existantes, la rédaction retenue par votre Commission reprend le calendrier et le dispositif proposé par le Gouvernement.

Elle a cependant précisé que l'avis à rendre par les conseils régionaux existants sur le projet de décret fixant le chef-lieu provisoire devrait être exprimé après consultation du conseil économique, social et environnemental régional, ainsi que concertation avec les représentants des collectivités territoriales, des organismes consulaires et des organisations professionnelles représentatives.

Le chef-lieu définitif resterait fixé par décret en Conseil d'État au premier semestre 2016, après avis du conseil régional nouvellement élu. La commission des Lois a pris acte de l'engagement du Gouvernement, par la voix de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, à respecter le choix des conseillers régionaux lorsqu'il aura été exprimé.

En outre, l'amendement proposé par votre rapporteur a prévu de donner au conseil régional élu en décembre 2015 la possibilité de proposer au Gouvernement durant le premier semestre 2016, suivant les mêmes modalités, le nom de la région nouvellement créée, qui sera alors fixé par décret en Conseil d'État. Dans l'intervalle, son nom provisoire sera constitué de la juxtaposition dans l'ordre alphabétique des noms des régions regroupées, à l'exception de la région constituée du regroupement de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie qui sera dénommée plus simplement « Normandie ».

De la même manière, le dispositif adopté prévoit de modifier l'article L. 4121-1 du code général des collectivités territoriales, qui dispose actuellement que la modification du nom d'une région ne peut être faite que par la loi ⁽¹⁾, afin que comme pour les autres collectivités territoriales, le nom d'une région puisse être modifié par décret en Conseil d'État, sur proposition du conseil régional et des conseils généraux intéressés.

(1) *Alors que le périmètre et le nom des régions découle actuellement du décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives, soit du pouvoir réglementaire.*

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL87 du rapporteur et l'amendement CL38 de M. Alain Tourret.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à rétablir l'article 2 en l'améliorant. Il s'agit de déterminer les noms que prendront les nouvelles régions, ainsi que de la procédure qui permettra de déterminer leur chef-lieu provisoire, puis définitif.

M. Alain Tourret. Je propose que ces régions ne soient pas forcément organisées comme un jardin à la française, mais plutôt comme un jardin à l'anglaise : la préfecture de région et l'assemblée régionale pourraient se trouver dans deux villes différentes. Cela pourrait constituer une solution intéressante dans de nombreuses régions.

D'autre part, ces régions seront grandes et poseront des problèmes de proximité : je propose donc que le critère déterminant soit celui de la centralité géographique de la nouvelle capitale au sein de la région. Ce fut d'ailleurs le cas lorsqu'ont été choisis, en 1790, les chefs-lieux des départements.

M. Sébastien Denaja. Les propos de M. Tourret méritent la plus grande attention. En effet, il paraît tout à fait possible d'imaginer que le siège du conseil régional soit distingué de celui de la préfecture de région. Cela rassurerait certainement nombre de nos concitoyens.

Monsieur le rapporteur, la procédure de choix d'un chef-lieu provisoire prévue par votre amendement est plus longue que celle de choix définitif : la première prévoit en effet, à l'inverse de la seconde, une consultation du conseil économique, social et environnemental régional. C'est étonnant : ne serait-il pas préférable de simplifier la procédure de choix d'un chef-lieu provisoire et d'approfondir celle de choix d'un chef-lieu définitif ?

M. Serge Grouard. Cette distinction entre chef-lieu provisoire et chef-lieu définitif n'a de toute façon pas grand sens, si ce n'est de reporter à plus tard un problème embarrassant, puisque certaines villes cesseront d'être des capitales régionales. Le renvoi *in fine* à un décret en Conseil d'État me paraît particulièrement choquant : on va procéder en catimini !

Le débat sur les frontières régionales était très intéressant, mais vous n'en tenez aucun compte : il apparaissait pourtant qu'il était possible, au-delà des clivages politiques, d'établir une carte beaucoup plus intelligente que celle que vous proposez. Je ne comprends pas votre refus de répondre sur le fond, monsieur le rapporteur. Ces questions méritaient réponse ; vous négligez le travail de commission, et c'est très regrettable. Vous parlez d'ouverture, mais nous ne voyons qu'une fermeture complète ! Nous sommes pourtant prêts à chercher des

convergences : à l'issue de nos discussions, une carte apparaissait même assez clairement.

S'agissant des chefs-lieux, vous ne donnez aucun critère ! La centralité géographique ne suffit pas : si le centre de la région se situe dans un grand terrain agricole, on n'y établira évidemment pas la capitale régionale. Il faut prendre en considération les réalités urbaines, la démographie, le poids économique... Je regrette votre méthode, qui fait la part belle à de faux débats, alors que les questions que nous abordons sont essentielles.

M. le rapporteur. Mon amendement – celui d'un rapporteur à l'intelligence moyenne, voire faible, selon M. Grouard – prévoit une consultation des élus locaux : ils sauront, j'en suis sûr, remplir leur mission. Si la procédure est plus complexe avant 2015, c'est parce que ce débat aura ainsi eu lieu avant la fusion des conseils régionaux : le débat dans le nouveau conseil régional en sera éclairé.

Nous pouvons bien sûr encore réfléchir à des améliorations.

M. René Dosière. On peut considérer le chef-lieu comme une capitale régionale : c'est une idée ancienne, mais qui a encore cours aujourd'hui. Dans ce cas, il va de soi que la totalité des services régionaux se situent dans cette capitale. Mais cette conception risque de nous poser d'infinis problèmes. On peut à l'inverse considérer, surtout avec des régions beaucoup plus vastes, qu'un chef-lieu peut être comparé au siège social d'une entreprise : c'est un lieu, une adresse ; mais cela n'implique en rien que ce chef-lieu devienne une capitale régionale, ni que toutes les réunions des conseils et toutes les administrations régionales y soient concentrées. Cela me paraît beaucoup plus pertinent.

La Commission adopte l'amendement CL87.

En conséquence, l'amendement CL38 tombe et l'article 2 est ainsi rétabli et rédigé.

Article 3

(art. L. 4111-1, L. 4123-1 et L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de la faculté de regroupement volontaire des régions et coordinations au sein du code général des collectivités territoriales

Dans sa version initiale, le présent article tirait les conséquences de la refonte de la carte des régions en supprimant la procédure prévue par l'article L. 4123-1 relative au regroupement volontaire de régions et procédait à deux autres coordinations au sein du code général des collectivités territoriales.

À l'occasion de son examen, le Sénat a profondément modifié cet article, afin de supprimer toute condition de consultation référendaire pour le regroupement volontaire des collectivités territoriales ou la modification du périmètre d'une région.

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a réécrit le présent article afin de permettre, pendant une période limitée entre 2016 et 2019, une évolution volontaire du rattachement de départements contigus à une autre région – et ainsi un « droit d'option » des départements – lorsque cette modification des limites régionales correspond à un consensus entre les organes délibérants des collectivités concernées.

1. La suppression de la procédure de regroupement volontaire des régions

Introduit par l'article 28 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, l'article L. 4123-1 organise une procédure permettant à plusieurs régions contiguës de demander leur fusion. La même loi a introduit des procédures similaires afin de permettre, sur une base volontaire, le regroupement des départements (article L. 3114-1 du code précité), le changement de région d'un département (article L. 4122-1-1 du même code) et le regroupement dans une collectivité unique d'une région et des départements qui la composent (article L. 4124-1 du même code).

La procédure de fusions reposait sur des délibérations concordantes des conseils régionaux concernés, auquel s'ajoutait, le cas échéant, l'avis du comité de massif compétent. De manière dérogatoire, la demande devait être inscrite à l'ordre du jour du conseil régional si au moins 10 % de ses membres le demandait.

Le projet de regroupement était alors soumis pour avis aux conseils généraux concernés.

Par la suite, devait être organisé un référendum dans l'ensemble des régions concernées. Le projet n'était alors validé qu'à la condition qu'il recueille, dans chacune des régions concernées, une double majorité correspondant à la majorité des suffrages exprimés et au moins au quart des électeurs inscrits.

Le regroupement pouvait alors être décidé par décret en Conseil d'État, le découpage régional étant de nature réglementaire.

Cette procédure n'a jamais trouvé à être mise en œuvre, notamment car la condition de double majorité est apparu comme un obstacle insurmontable.

À partir du moment où le législateur aura statué sur le redécoupage régional, cet article L. 4123-1, prévoyant une évolution volontaire et la modification par voie réglementaire d'un découpage dorénavant fixé par la loi, n'a plus de raison d'être : le présent article proposait ainsi de l'abroger.

2. Des coordinations apportées au sein du code général des collectivités territoriales

En outre, le présent article apportait deux modifications de coordination.

Le 1^o supprimait le second alinéa de l'article L. 4111-1, qui prévoit aujourd'hui que les régions, collectivités territoriales créées par la loi n^o 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, « *sont créées dans les limites territoriales précédemment reconnues aux établissements publics régionaux* ».

On rappellera que ces établissements publics régionaux avait eux-mêmes été mis en place par la loi n^o 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions « *dans chaque circonscription d'action régionale* ».

Les périmètres des nouvelles régions étant dorénavant fixés par l'article 1^{er} du présent projet de loi, la définition des limites territoriales régionales par référence aux établissements publics régionaux mis en place en 1973 et remplacés par les régions en 1986 apparait désormais obsolète et devrait être supprimée.

Afin de maintenir la structure du code général des collectivités territoriales et d'éviter que subsiste, au sein du titre II du livre I^{er} de la quatrième partie, un chapitre III dépourvu d'article, le 3^o procédait à une renumérotation en faisant du chapitre IV de ce titre, consacré à la « *Fusion d'une région et des départements qui la composent* » le chapitre III, et en renumérotant en conséquence en L. 4123-1 l'actuel article L. 4124-1, décrivant la procédure de fusion volontaire d'une région et de ses départements au sein d'une collectivité unique à l'issue de délibérations concordantes et d'une consultation des électeurs.

3. Le dispositif différent envisagé par le Sénat

Avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations, la commission spéciale du Sénat avait adopté un amendement de son rapporteur réécrivant le présent article dans un esprit différent de sa version initiale. Plutôt que de supprimer l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales, la rédaction retenue visait à supprimer la consultation obligatoire des électeurs en cas de modification des limites des régions et des départements ainsi qu'en cas de fusion. Ainsi, pourraient être réalisés par seules délibérations concordantes des assemblées délibérantes des collectivités concernées :

– la fusion de départements (article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales) ;

– le transfert d'un département de sa région d'origine vers une région limitrophe (article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales) ;

– le regroupement de régions (article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales) ;

– la fusion d'une région et des départements la composant (article L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales).

Votre rapporteur observe qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, l'Assemblée nationale avait adopté, en première et en deuxième lectures, des dispositions similaires de simplification de l'évolution volontaire de la carte territoriale, dispositions qui n'avaient cependant pas été retenues par le Sénat.

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement présenté par le rapporteur de sa commission spéciale reprenant un dispositif similaire à celui retenu par la commission spéciale. Cependant, à l'initiative de M. Jacques Mézard et de plusieurs sénateurs membres du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), le Sénat a également adopté un sous-amendement modifiant la procédure de transfert d'un département de sa région d'origine vers une région limitrophe prévu par l'article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir que ce transfert puisse être décidé par décret en Conseil d'État après délibérations concordantes du conseil général du département concerné et du conseil régional de la région de rattachement envisagée, sans consultation du conseil régional de la région que le département se propose de quitter.

4. Le choix de votre Commission de permettre une évolution volontaire de la carte régionale entre 2016 et 2019, dès lors qu'il existe un consensus local

En adoptant un amendement de réécriture du présent article présenté par votre rapporteur, la commission des Lois a entrepris de remettre à plat les possibilités d'évolution des départements et des régions sur une base volontaire et consensuelle.

La présente rédaction abroge, à compter du 1^{er} janvier 2016, les régimes permettant le rapprochement des régions (article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales), la réorganisation de la carte régionale ayant été effectuée par le présent projet de loi, et la fusion des départements (article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales), leur évolution n'ayant plus de sens alors que la disparition des conseils généraux est en marche (**1^o du I**).

Elle supprime également la condition de consultation référendaire pour la fusion entre une région et les départements qui la composent (**3^o du I**).

Enfin, le présent article aménage désormais un « droit d'option », en assouplissant les conditions dans lesquelles les délimitations régionales pourraient évoluer afin qu'un département puisse, de manière volontaire, changer de région de rattachement.

Le **2° du I** introduit ainsi trois modifications au régime existant prévu par l'article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales :

– il supprime l'obligation d'organiser une consultation référendaire ;

– en revanche, afin de garantir que cette modification des limites régionales fait l'objet d'un consensus, il prévoit qu'il sera dorénavant nécessaire que ce projet obtienne l'adhésion à une majorité des trois cinquièmes des suffrages du conseil départemental du département concerné, ainsi que des deux conseils régionaux des régions concernées ;

– comme le découpage régional et le tableau des effectifs des conseils régionaux relèvent de la loi, il prévoit qu'une telle modification, une fois approuvée par délibérations concordantes des trois organes délibérants concernés, soit prise en compte par le législateur, afin qu'il puisse en tirer les conséquences électorales.

Une telle évolution ne pourrait être mise en œuvre dans l'année précédant un scrutin régional, car il serait alors nécessaire de faire évoluer les règles relatives au financement des campagnes électorales dans l'année précédant le scrutin. Aussi le présent article propose-t-il d'ouvrir cette faculté de modification des limites régionales dès l'achèvement du processus électoral de décembre 2015, jusqu'à un an avant les échéances électorales suivantes, soit en mars 2019 (**II du présent article**).

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL88 du rapporteur, CL69 et CL70 de M. Michel Piron, CL58 de M. Michel Zumkeller et CL68 de M. Thierry Benoit.

L'amendement CL88 fait l'objet des sous-amendements CL103, CL104 et CL105 de M. Paul Molac.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à mettre en place le dispositif permettant l'évolution de la carte régionale. Il faut simplifier le droit d'option pour les départements, sans toutefois l'ouvrir à tous les vents. Je vous propose donc de retirer du code général des collectivités territoriales la nécessité de référendums locaux, dont nous avons vu les résultats mitigés, notamment en Alsace. Je vous propose également que chaque région, ainsi que le département concerné, donnent leur avis. L'amendement impose pour modifier les limites régionales une majorité de trois cinquièmes des votants.

J'avais initialement proposé d'ouvrir cette possibilité jusqu'au 1^{er} mars 2020. Mais c'est la date de fin des mandats. Je rectifie donc l'amendement pour que les modifications ne soient plus possibles après le 1^{er} mars 2019, soit un an avant les élections prévues en mars 2020.

M. François de Rugy. Monsieur le rapporteur, vous nous avez dit qu'il fallait prendre cela pour une avancée. Mais cette avancée en appelle d'autres ! La procédure que vous proposez reste en effet très verrouillée et risque de susciter des blocages. Il est logique d'exiger que les délibérations des assemblées délibérantes du département concerné et de la région d'accueil soient concordantes : ils doivent exprimer leur volonté commune de constituer ensemble une nouvelle région. En revanche, requérir en sus l'accord de la région de départ revient à donner un droit de veto à des élus d'autres départements sur l'avenir du département concerné. C'est inacceptable : cela constitue une atteinte aux principes démocratiques les plus élémentaires, notamment au principe de libre administration des collectivités territoriales. La décentralisation n'a plus de sens si elle est imposée d'en haut ! Lorsqu'ils ont lancé la décentralisation en 1982, François Mitterrand, Pierre Mauroy et Gaston Defferre souhaitaient que les territoires prennent leurs affaires en main.

En outre, aux termes de votre amendement, les délibérations devraient recueillir la majorité qualifiée des trois cinquièmes. La minorité de blocage serait donc de 40 % dans chacune des assemblées délibérantes. D'autre part, les votes à la majorité qualifiée ne font pas partie de la pratique des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

Nous proposons de simplifier la procédure. Le sous-amendement CL103 vise à supprimer la mention « à compter du 1^{er} janvier 2016 », de manière que la procédure soit applicable immédiatement, dans la foulée de nos débats parlementaires. Le sous-amendement CL104 tend à supprimer l'exigence de votes à la majorité qualifiée.

M. Paul Molac. Nous étions favorables à la rédaction proposée par le Sénat, qui avait considérablement simplifié la procédure : il suffisait d'un avis concordant du département concerné et de la région d'accueil. Pour reprendre les termes du regretté Guy Carcassonne, demander l'avis de la région de départ, c'est comme demander au mari s'il est d'accord lorsque Madame part avec son amant ! Nous proposons donc, avec le sous-amendement CL105, de supprimer le droit de veto de la région de départ.

De plus, on ne comprend pas pourquoi il faudrait une majorité des trois cinquièmes là où une majorité simple devrait suffire. Enfin, il vaut mieux que la procédure soit immédiatement applicable : cela n'aurait guère de sens de transférer les compétences d'un département d'abord à une région, puis à une autre quelques années plus tard. On peut comprendre que la procédure devienne plus difficile à mettre en œuvre après 2020, mais dans un premier temps, il convient de laisser une certaine latitude aux collectivités.

M. Olivier Dussopt. Ce débat rappelle celui que nous avons eu en commission mixte paritaire, lors de la discussion de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, sur la suppression de l'obligation de consultation référendaire qui était prévue dans la réforme

territoriale de 2010. Nous étions nombreux à plaider en ce sens sur tous les bancs. M. Gaymard, en particulier, avait défendu un amendement qui visait à supprimer cette obligation pour les fusions de départements voisins. Cela nous renvoie au débat que nous avons eu tout à l'heure sur l'identité des départements, notamment des deux départements savoyards.

La procédure proposée par le rapporteur représente un véritable progrès. Je suis d'ailleurs surpris de la position qu'a adoptée le Sénat : lors de l'examen du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, il s'était arc-bouté sur le maintien de l'obligation de consultation référendaire ; six mois plus tard, il a décidé de faire exactement l'inverse et de lever tous les obstacles, en raison de son opposition à l'établissement d'une nouvelle carte des régions.

N'oublions pas que certains mouvements politiques restent très attachés à ce que la population soit consultée par référendum lorsqu'un département souhaite se rattacher à une autre région. D'où la proposition du rapporteur de remplacer l'obligation de consultation référendaire par l'exigence de votes à la majorité qualifiée. D'autre part, le fait de consulter la région de départ – qu'il conviendrait plutôt de qualifier de région « délaissée » – constitue un gage en matière d'équilibre et d'aménagement du territoire. Évitions que, à l'occasion d'une mise en œuvre trop large du droit d'option, certaines régions pauvres ne soient délaissées au profit de régions voisines plus favorisées. La proposition du rapporteur me paraît donc la plus sage à ce stade.

Mme Marietta Karamanli. Je partage entièrement l'avis de M. Dussopt : la procédure proposée par le rapporteur est la plus sage. Elle constitue une garantie pour l'avenir.

M. le rapporteur. Avis défavorable sur les trois sous-amendements. J'ai auditionné des élus de toutes les régions. Pour chaque région, quatre groupes politiques au moins étaient représentés. Or aucun élu n'a jugé urgent de se séparer d'un département entrant dans la composition de sa propre région. En revanche, beaucoup m'ont demandé ce que je comptais faire pour qu'un département qu'ils estimaient totalement tourné vers leur région puisse rejoindre celle-ci. Ma proposition est, à ce stade, la plus équilibrée. Je doute qu'il en existe de meilleure.

La Commission rejette successivement les sous-amendements CL103, CL104 et CL105.

Puis elle adopte l'amendement CL88 rectifié.

En conséquence, les amendements CL69, CL70, CL58 et CL68 tombent.

L'article 3 est ainsi rédigé.

Après l'article 3

La Commission examine les amendements CL60, CL61, CL65, CL67 et CL81 de M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. L'amendement CL60 vise à soumettre à référendum toute modification du périmètre d'une collectivité territoriale existante, afin d'associer directement les citoyens aux décisions qui les concernent. Il s'agissait d'un amendement de repli au cas où le CL68 ne serait pas adopté. Or celui-ci est effectivement tombé, et je le déposerai donc à nouveau en vue de la séance publique. Il prévoyait qu'un département puisse demander, à lui seul, à rejoindre une région limitrophe, sur proposition d'un cinquième de son assemblée délibérante, soutenue par un dixième des électeurs inscrits.

L'amendement CL61 est défendu.

L'amendement CL65 permettrait aux conseils généraux de la région Bretagne de fusionner avec le conseil régional, afin de créer une assemblée de Bretagne unique. Il s'agirait d'une démarche expérimentale : les collectivités de Bretagne travailleraient ensemble, de manière volontariste, à la création d'une nouvelle organisation territoriale. Historiquement, la Bretagne a toujours été à la pointe de l'expérimentation. Elle pourrait ainsi montrer la voie. Cette proposition s'inscrit dans le prolongement de la création des conseillers territoriaux, qui avaient pour mission de définir un schéma d'organisation des compétences.

L'amendement CL67 prévoit un dispositif expérimental analogue pour tous les départements et régions qui souhaiteraient créer une assemblée unique.

L'amendement CL81 précise en outre que la fusion devra être approuvée par les électeurs à la majorité absolue des suffrages exprimés.

M. Michel Piron. Mes amendements précédents étant tombés, je les déposerai à nouveau et sous une forme différente afin que nous puissions en discuter en séance publique.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je préférerais que nous nous en tenions aux amendements en cours d'examen. Ne revenons pas aux amendements sur lesquels la Commission s'est déjà prononcée.

M. Michel Piron. J'entends bien. Mais en examinant les amendements de M. Benoit, nous débattons toujours de la modification du périmètre des collectivités.

J'ai été choqué par l'argument affectif employé par nos collègues écologistes. Lorsqu'un département souhaite rejoindre une autre région, on doit recueillir l'accord tant de la région de départ que de la région d'accueil. Cela me paraît un principe élémentaire. En effet, le départ d'une collectivité peut déstabiliser des politiques de long terme, la durée des emprunts contractés par les

régions étant non pas de cinq, mais de quinze ou vingt ans. D'où l'importance de prévoir des votes à la majorité qualifiée dans chacune des assemblées délibérantes.

À cet égard, j'appelle votre attention, mes chers collègues, sur une procédure qui existe déjà : une commune ne peut se retirer d'un établissement public de coopération intercommunale que si cette décision recueille l'accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes concernées représentant la moitié de la population, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

M. le rapporteur. Avis défavorable sur les cinq amendements. S'agissant du CL60, nous avons supprimé l'obligation de consultation référendaire en adoptant mon amendement précédent. Je ne suis pas favorable non plus à ce que toute modification du périmètre d'une collectivité territoriale soit soumise à l'approbation des conseils généraux, tel que vous le proposez avec l'amendement CL61. Enfin, pour que vos amendements CL65, CL67 et CL81 soient opérants, il faudrait que la collectivité territoriale unique soit créée par la loi, ce qui n'est pas prévu par vos amendements.

M. Thierry Benoit. Il existe, en Bretagne, une volonté collective de progresser sur ce sujet et de passer à une phase opérationnelle dans les meilleurs délais. Je m'emploie à ce que cette démarche soit transpartisane.

La Commission rejette successivement les amendements CL60, CL61, CL65, CL67 et CL81.

Article 4 (supprimé)

Entrée en vigueur du redécoupage des régions

Le présent article fixait au 1^{er} janvier 2016 l'entrée en vigueur de l'article 1^{er}, fixant les nouvelles délimitations des régions, et de l'article 3, apportant plusieurs modifications de conséquence au sein du code général des collectivités territoriales.

Le choix de cette date, en coordination avec l'article 12 du présent projet de loi qui reporte à décembre 2015 l'organisation des élections régionales, permettait ainsi aux régions existantes d'achever l'exercice budgétaire 2015 avant d'être regroupées au sein des nouvelles régions.

Avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations, la commission spéciale du Sénat avait adopté un amendement de son rapporteur précisant que si la nouvelle délimitation des régions n'entrait en application qu'à compter du 1^{er} janvier 2016, ce sont ces nouvelles circonscriptions qui devront servir de cadre aux élections régionales organisées en décembre 2015.

En séance publique, en conséquence de la suppression de l'article 1^{er} et du dispositif initial de l'article 3, le Sénat a supprimé le présent article.

Les amendements de rétablissement des articles 1^{er} et 3 adoptés par votre Commission prévoyant chacun leur propre dispositif d'entrée en vigueur, le rétablissement de cet article dans sa rédaction initiale n'a pas été utile.

En conséquence, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a maintenu la suppression du présent article.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL37 de M. Alain Tourret.

M. Alain Tourret. Je souhaite que le prochain renouvellement général des conseillers régionaux ait lieu dans le cadre des régions définies à l'article 1^{er}.

M. le rapporteur. C'est une précision de bon sens, mais elle est déjà incluse dans un amendement que je présenterai à l'article 8.

L'amendement est retiré.

La Commission maintient la suppression de l'article 4.

Après l'article 4

La Commission en vient aux amendements CL49 et CL48 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. L'amendement CL49 vise à permettre à tout territoire de s'organiser en collectivité territoriale à statut particulier. Plusieurs exemples existent déjà dans notre pays : la collectivité territoriale de Corse et de nombreux territoires ultramarins sont des collectivités à statut particulier. Ces dispositions pourraient notamment être mises en œuvre en Alsace.

Aux termes de l'amendement CL48, les découpages administratifs actuellement prévus par nos textes réglementaires devraient être revus avant le 1^{er} janvier 2016, afin de prendre en compte la nouvelle carte des régions.

M. le rapporteur. Avis défavorable sur l'amendement CL49. L'article 72 de la Constitution prévoit déjà que « toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités ». Comme vous l'avez relevé, il existe déjà plusieurs collectivités à statut particulier, mais toute nouvelle collectivité de cette nature doit être organisée par la loi. Or la loi n'a pas à prévoir ce que le législateur doit faire ! D'autre part, les collectivités disposent de représentants élus qui sont tout à fait à même de proposer un projet de statut et de le présenter au Gouvernement et au Parlement. Il n'est donc pas

nécessaire de prévoir qu'une minorité du corps électoral puisse le faire à leur place.

Avis défavorable sur l'amendement CL48 pour des raisons déjà exposées précédemment.

La Commission rejette successivement les amendements CL49 et CL48.

CHAPITRE II

Dispositions relatives aux élections régionales

Article 5

(art. L. 335 du code électoral)

Prise en compte de la métropole de Lyon lors de l'élection des conseillers régionaux

Cet article vise à prévoir que, **pour l'application des dispositions du code électoral régissant l'élection des conseils régionaux, la métropole de Lyon est assimilée à un département.**

Serait modifié en ce sens l'article L. 335 du code électoral, qui rend applicables à l'élection des conseils régionaux les dispositions du livre IV du même code, intitulé « *Élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'assemblée de Corse* ».

En application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, qui se substituera, à compter du 1^{er} janvier 2015, à la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, au département du Rhône ⁽¹⁾.

Compte tenu du mode de scrutin applicable aux élections régionales, la création de la métropole de Lyon emporte des conséquences sur l'élection de l'organe délibérant de la région à laquelle cette métropole appartient – aujourd'hui Rhône-Alpes, demain Auvergne-Rhône-Alpes (article 1^{er} du présent projet).

En effet, **quoique organisée au niveau régional, l'élection des conseils régionaux fait intervenir des « sections départementales »** : chaque liste qui se présente à l'échelon régional est subdivisée en autant de sections que la région comporte de départements ⁽²⁾. En l'occurrence, **la métropole de Lyon serait assimilée à un département**, qu'il convient désormais de distinguer du

(1) Article L. 3611-1 du code général des collectivités territoriales, résultant de l'article 26 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(2) Articles L. 337 et L. 338 du code électoral et tableau annexé n° 7. Le mode de scrutin des élections régionales est présenté plus en détails ci-après.

département du Rhône. Elle ferait donc l'objet, sur chaque liste concourant aux élections régionales en Auvergne-Rhône-Alpes, d'une section départementale spécifique.

Cette assimilation est logique, dès lors que la métropole de Lyon se substitue, sur son territoire, au département du Rhône et qu'elle « *exerce de plein droit les compétences que les lois, dans leurs dispositions non contraires au présent titre, attribuent au département* »⁽¹⁾. Pour l'application de nombreuses autres dispositions législatives figurant hors du code électoral, une assimilation similaire est d'ailleurs d'ores et déjà prévue, par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 précitée.

Concrètement, en traitant la métropole de Lyon comme un département, le présent article aurait un effet utile **pour l'application des dispositions suivantes du code électoral** :

– l'article L. 337 et le tableau annexé définissant les effectifs des conseils régionaux et le nombre de candidats dans chaque section départementale. Ces dispositions sont d'ailleurs modifiées dans le même sens à l'article 6 du présent projet : le nouveau tableau qui y est proposé comporte des lignes distinctes consacrées, d'une part, à la métropole de Lyon et, d'autre part, au département du Rhône ;

– l'article L. 338, qui définit le mode de scrutin applicable aux élections régionales ;

– l'article L. 338-1, qui fixe les modalités de répartition des sièges entre les sections départementales des listes régionales ayant obtenu des élus au conseil régional (article modifié à l'article 7 du présent projet) ;

– l'article L. 346, qui encadre les déclarations de candidatures ;

– l'article L. 354, relatif aux commissions départementales de propagande ;

– le premier alinéa de l'article L. 359, relatif aux commissions départementales de recensement des votes ;

– l'article L. 360, qui fixe les modalités de remplacement des conseillers régionaux.

Avant de rejeter le projet de loi dans son ensemble, la commission spéciale du Sénat n'a adopté aucun amendement au présent article. En séance, le Sénat a adopté cet article sans modification.

Votre Commission des Lois a adopté cet article sans modification.

(1) Article L. 3641-2 du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 26 de loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 précitée.

*

* *

La Commission adopte l'article 5 sans modification.

Article 6

(tableau n° 7 annexé à l'article L. 337 du code électoral)

Fixation des effectifs des conseils régionaux

Cet article vise à définir le nombre de conseillers régionaux de chaque région. Il plafonne à 150 élus au maximum les effectifs des conseils régionaux, que ceux-ci soient ou non concernés par l'un des regroupements de régions proposés à l'article 1^{er}. En outre, afin de tenir compte des dernières évolutions démographiques en vue des futures élections régionales, le présent article actualise le nombre de candidats dans les sections départementales composant chaque liste régionale.

1. Le mode de scrutin applicable aux élections régionales et la situation actuelle des effectifs des conseils régionaux

Le présent article tend à **modifier le tableau n° 7 annexé à l'article L. 337 du code électoral**, qui fixe, pour chaque région, les effectifs globaux du conseil régional, ainsi que le nombre de candidats dans chaque section départementale ⁽¹⁾.

Depuis la modification du mode de scrutin applicable aux élections régionales opérée par la loi du 11 avril 2003 ⁽²⁾, les sièges sont répartis au sein de chaque région par sections départementales. Quoique les listes en compétition soient nécessairement les mêmes dans tous les départements de la région, chaque liste est divisée en autant de « sections » que la région compte de départements.

À l'issue du scrutin, **les résultats sont d'abord appréciés au niveau régional, afin d'être traduits en nombre de sièges remportés par chaque liste** (article L. 338 du code électoral).

Au *premier tour*, la liste qui obtient la majorité absolue des suffrages exprimés se voit attribuer un nombre d'élus égal au quart du nombre des sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur (« prime majoritaire »). Les autres sièges à pourvoir sont répartis, à la représentation proportionnelle à la plus forte

(1) Ces dispositions ne sont pas applicables à la Corse (régie par les articles L. 364 et suivants du code électoral), pas plus qu'à la Guyane et à la Martinique qui, lors du prochain renouvellement de leur assemblée délibérante, deviendront des collectivités uniques (régies, respectivement, par les articles L. 558-1 et suivants et L. 558-5 et suivants du code électoral, en application de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique).

(2) Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

moyenne ⁽¹⁾, entre toutes les listes qui ont recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés, y compris naturellement celle ayant obtenu la majorité absolue.

Si aucune liste n'a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, un *second tour* est organisé, auquel ne peuvent participer que les listes ayant recueilli au moins 10 % des suffrages exprimés au premier tour ⁽²⁾. Les listes peuvent être modifiées pour accueillir des candidats présentés au premier tour sur d'autres listes qui ne se représentent pas au second tour et qui ont recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour. Le calcul des sièges remportés par chaque liste s'effectue comme au premier tour : prime majoritaire d'un quart des sièges au profit de la liste arrivée en tête ; répartition des autres sièges, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, entre toutes les listes ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés.

Une fois obtenu le nombre de sièges attribués à chaque liste, celui-ci est réparti entre les sections départementales qui la compose, afin de déterminer la liste des élus (article L. 338-1 du code électoral).

Cette répartition s'effectue *proportionnellement aux voix obtenues par chaque liste dans chaque département*, selon la règle de la plus forte moyenne. Par exemple, si une liste qui a obtenu 10 sièges a réalisé 50 % de ses suffrages dans le département A, 30 % dans le département B et 20 % dans le département C, 5 sièges seront attribués à la section départementale A, 3 à la section B et 2 à la section C.

Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation de chaque section départementale. Cet ordre de présentation doit respecter une alternance entre candidat de chaque sexe : la parité ne s'apprécie donc pas au sein de la liste dans son ensemble mais au sein de chaque section départementale (article L. 346 du code électoral).

L'encadré ci-après fournit un exemple détaillé de mise en œuvre de ce mode de scrutin.

(1) *La répartition à la plus forte moyenne consiste à calculer quelle serait, pour chaque liste, la moyenne des suffrages obtenus par sièges attribués si un siège supplémentaire était fictivement accordé à chacune d'elle. La liste qui obtient la plus forte moyenne reçoit un siège. Cette opération est répétée autant de fois qu'il reste de sièges à pourvoir.*

(2) *Lorsqu'il a contrôlé la loi du 11 avril 2003 précitée, le Conseil constitutionnel a censuré le seuil de 10 % des électeurs inscrits, au motif que le Conseil d'État n'avait pas été consulté sur ce seuil au moment où il a été saisi de l'avant-projet de loi en application de l'article 39 de la Constitution, mais sur celui de 10 % des suffrages exprimés : « en substituant, pour l'accès au second tour des élections régionales, un seuil égal à 10 % du nombre des électeurs inscrits au seuil de 10 % du total des suffrages exprimés retenu par le projet de loi soumis au Conseil d'État, le Gouvernement a modifié la nature de la question posée au Conseil d'État ; (...) les requérants sont dès lors fondés à soutenir que cette disposition du projet de loi a été adoptée selon une procédure irrégulière » (décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques).*

ÉLECTIONS RÉGIONALES : EXEMPLE D'APPLICATION DU MODE DE SCRUTIN EN VIGUEUR

Soit une région composée de 5 départements (D 1, D 2, D 3, D 4 et D 5), dont le conseil régional comporte 85 membres et dans laquelle 5 listes sont candidates au second tour dans les conditions suivantes :

	Voix	%
L 1	543 059	45,7 %
L 2	145 472	12,2 %
L 3	372 879	31,4 %
L 4	127 541	10,7 %
Total	1 188 951	100,0 %

I. La répartition des sièges entre les listes concurrentes

Le nombre de sièges à répartir est de 85.

La liste L1 arrivée en tête, obtient les 22 sièges de la prime majoritaire (25 % des 85 sièges).

Les 63 autres sièges sont répartis à la proportionnelle avec répartition des restes à la plus forte moyenne :

– la répartition à la proportionnelle conduit à attribuer 60 sièges : 28 à la liste L 1 (45,7 % de 63), 7 à la liste L 2 (12,2 % de 63), 19 à la liste L 3 (31,4 % de 63) et 6 à la liste L 4 (10,7 % de 63) ;

– les 3 sièges restants sont attribués selon la méthode de la plus forte moyenne et bénéficient aux listes L 1 (1 siège), L 3 (1 siège) et L 4 (1 siège).

Au total, la répartition des sièges est la suivante :

	Sièges	%
L 1	51	60 %
L 2	7	8 %
L 3	20	24 %
L 4	7	8 %
Total	85	100 %

II. La répartition des sièges entre les sections départementales de chaque liste

Les sièges attribués à chaque liste sont répartis entre les sections départementales qui la composent au prorata des voix obtenues par la liste dans chaque département. Cette attribution opérée, les sièges restant à attribuer sont répartis entre les sections départementales selon la règle de la plus forte moyenne.

1. La répartition des 51 sièges de la liste L 1

	Résultats de la liste par département		Sièges répartis à la proportionnelle	Sièges répartis à la plus forte moyenne	Total
	Voix	Voix en %			
D 1	86 792	15,98 %	8		8
D 2	218 161	40,17 %	20	1	21
D 3	79 384	14,62 %	7		7
D 4	50 351	9,27 %	4	1	5
D 5	108 371	19,96 %	10		10
Total	543 059	100,00 %	49	2	51

Les 51 sièges de la liste L 1 sont d'abord répartis entre les sections départementales au prorata des voix que cette liste a obtenues dans chaque département. 49 sièges sont ainsi attribués. Les 2 derniers le sont à la plus forte moyenne.

Il est procédé de la même manière pour les autres listes.

.../...

2. La répartition des 7 sièges de la liste L 2

	Résultats de la liste par département		Sièges répartis à la proportionnelle	Sièges répartis à la plus forte moyenne	Total
	Voix	Voix en %			
D 1	14 744	10,14 %	0		0
D 2	53 144	36,53 %	2	1	3
D 3	15 713	10,80 %	0	1	1
D 4	19 601	13,47 %	0	1	1
D 5	42 270	29,06 %	2		2
Total	145 472	100,00 %	4	3	7

3. La répartition des 20 sièges de la liste L 3

	Résultats de la liste par département		Sièges répartis à la proportionnelle	Sièges répartis à la plus forte moyenne	Total
	Voix	Voix en %			
D 1	67 855	18,20 %	3	1	4
D 2	136 723	36,67 %	7	1	8
D 3	45 354	12,16 %	2		2
D 4	42 774	11,47 %	2		2
D 5	80 173	21,50 %	4		4
Total	372 879	100,00 %	18	2	20

4. La répartition des 7 sièges de la liste L 4

	Résultats de la liste par département		Sièges répartis à la proportionnelle	Sièges répartis à la plus forte moyenne	Total
	Voix	Voix en %			
D 1	20 512	16,08 %	1		1
D 2	51 827	40,64 %	2	2	4
D 3	11 913	9,34 %	0		0
D 4	20 466	16,05 %	1		1
D 5	22 823	17,89 %	1		1
Total	127 541	100,00 %	5	2	7

Au total, les résultats sont les suivants :

	L 1	L 2	L 3	L 4	Total
D 1	8	0	4	1	13
D 2	21	3	8	4	36
D 3	7	1	2	0	10
D 4	5	1	2	1	9
D 5	10	2	4	1	17
Total	51	7	20	7	85

Compte tenu de ce mode de scrutin, **le nombre d'élus par département n'est donc pas fixe d'une élection à l'autre et, pour cette raison, n'est pas inscrit dans le code électoral. Seul y figure, dans le tableau n° 7, annexé à l'article L. 337, un nombre de candidats par section départementale.**

Techniquement, ce nombre de candidats correspond à un nombre *théorique* d'élus par département – réparti entre tous les départements de la région en fonction de leur population, à la représentation proportionnelle au plus fort

reste ⁽¹⁾ – auquel sont ajoutés, de façon conventionnelle, deux unités visant à tenir compte d'éventuelles vacances de sièges ⁽²⁾.

Par exemple, le nombre de 12 candidats dans la section départementale des Landes (Aquitaine) correspond à 10 élus *théoriques* dans ce département, augmentés de deux candidats supplémentaires. En pratique, le nombre de candidats *effectivement* élus dans chaque département peut être – légèrement – différent, tant de ce nombre théorique d'élus que du nombre de candidats mentionné dans le tableau annexé au code électoral : dans le cas des Landes, 9 conseillers régionaux y ont été élus en 2004, puis 11 l'ont été en 2010 ⁽³⁾.

En conséquence, la représentation des départements au sein du conseil régional n'est pas nécessairement proportionnelle à leur population :

– elle peut être affectée par **l'effet de la prime majoritaire**. Une liste majoritaire dans un département peut se voir attribuer, dans ce département, moins d'élus qu'une autre liste, qui se sera révélée majoritaire au niveau régional ;

– elle dépend **du nombre de voix** obtenues par chaque liste dans chacun des départements. Le mode de scrutin favorise ainsi les départements dans lesquels le nombre de votants est élevé, c'est-à-dire les départements *les plus peuplés* et ceux dans lesquels *la participation électorale est la plus forte*. Si toutes les listes obtiennent leur meilleur résultat dans le même département, le nombre d'élus dans ce département peut d'ailleurs dépasser le nombre des candidats fixé, pour chaque liste, dans chaque section départementale.

Comme l'avait relevé le Conseil constitutionnel en 2003, la complexité de ce mode de scrutin « *trouve son origine dans la conciliation que le législateur a voulu opérer entre la représentation proportionnelle dans le cadre d'un vote régional, la constitution d'une majorité politique au sein du conseil régional et la restauration d'un lien entre conseillers régionaux et départements ; (...) cette complexité répond à des objectifs que le législateur a pu regarder comme d'intérêt général* » ⁽⁴⁾.

(1) Celle-ci consiste à soustraire du nombre d'habitants de chaque département le total des quotients (nombre d'habitants de la région divisé par le nombre de sièges du conseil régional) qu'il peut contenir et à comparer ensuite le nombre d'habitants restants de chaque département. Les sièges restants sont alors attribués à chaque département selon l'ordre décroissant des nombres d'habitants inemployés après la première répartition.

(2) En conséquence, la totalité du nombre de candidats figurant dans le tableau annexé au code électoral est supérieur aux effectifs des conseils régionaux, à raison de deux unités par département.

(3) Voir infra le tableau présentant le nombre d'élus par section départementale en 2004 et 2010 (commentaire de l'article 7 du présent projet de loi).

(4) Le Conseil constitutionnel avait néanmoins formulé plusieurs réserves : « il incombera aux autorités compétentes de prévoir toutes dispositions utiles pour informer les électeurs et les candidats sur les modalités du scrutin et sur le fait que c'est au niveau régional que doit être appréciée la représentativité de chaque liste ; (...) il leur appartiendra en particulier d'expliquer que le caractère régional du scrutin et l'existence d'une prime majoritaire peuvent conduire à ce que, dans une section départementale donnée, une formation se voie attribuer plus de sièges qu'une autre alors qu'elle a obtenu moins de voix dans le département correspondant ; (...) il leur reviendra également d'indiquer que le mécanisme de répartition retenu peut aboutir, d'une élection régionale à la suivante, à la variation du nombre total de sièges attribués

Ajoutons que, pour l'élection des sénateurs, le collège électoral comprend, au titre de l'échelon régional, les conseillers régionaux de la section départementale correspondant au département concerné par l'élection (2° de l'article L. 280 du code électoral).

2. La double adaptation proposée au présent article

Le présent article tend à limiter à 150 le nombre de conseillers régionaux de chaque région et à actualiser la répartition du nombre de candidats par section départementale.

a. Le plafonnement à 150 du nombre de conseillers régionaux

L'un des corollaires des regroupements de régions est la fusion des organes délibérants qui les administrent. Le code électoral doit donc être adapté pour définir **le nombre de conseillers régionaux de chaque nouvelle région**. Tel est l'objet du tableau prévu au présent article, qui tend à remplacer le tableau n° 7 annexé à l'article L. 337 du code électoral.

Tels que proposés par le Gouvernement, les effectifs des nouveaux conseils régionaux ont été fixés **en additionnant les effectifs actuels des conseils régionaux des régions fusionnées**. Ainsi, la nouvelle région Champagne-Ardenne-Picardie disposerait de 106 conseillers régionaux, correspondant à la somme des 49 conseillers régionaux de l'actuelle Champagne-Ardenne et des 57 conseillers régionaux de l'actuelle Picardie.

Toutefois, afin d'éviter des effectifs « *très importants* » ⁽¹⁾, il est proposé au présent article d'**instaurer un plafond de 150 conseillers régionaux par région**.

Compte tenu des effectifs actuels et des fusions proposées à l'article 1^{er}, les *nouvelles régions* dans lesquelles ce plafond s'appliquerait sont Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Limousin-Poitou-Charentes et Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées : sans le plafonnement à 150 élus, ces régions compteraient respectivement 204 conseillers régionaux (soit une diminution, en application du présent article, de 54 élus), 175 conseillers régionaux (– 25 élus) et 158 conseillers régionaux (– 8 élus).

Ce plafond serait également applicable aux *régions non concernées* par une fusion. En pratique, seule l'Île-de-France sera touchée, le nombre de ses conseillers régionaux passant de 209 à 150 (– 59 élus) ⁽²⁾.

à une même section départementale ; (...) pour assurer la bonne information de l'électeur et éviter par là une nouvelle augmentation de l'abstention, le bulletin de vote de chaque liste dans chaque région devra comprendre le libellé de la liste, le nom du candidat tête de liste et, répartis par sections départementales, les noms de tous les candidats de la liste » (*décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003 précitée*).

(1) Selon les termes de l'étude d'impact jointe au présent projet de loi.

(2) En dehors de l'Île-de-France, seule la région Rhône-Alpes compte aujourd'hui plus de 150 conseillers régionaux (157 élus).

Au total, à l'issue du présent projet de loi, le nombre de conseillers régionaux en métropole s'établirait à 1 525, à comparer à 1 671 aujourd'hui. Cela représente une diminution de 146 conseillers régionaux, soit une baisse de 8,7 %.

Le tableau présenté ci-après récapitule les évolutions proposées.

MODIFICATION DU NOMBRE DES CONSEILLERS RÉGIONAUX

Régions actuelles	Effectif <u>actuel</u>	Régions nouvelles	Effectif <u>théorique</u>	Effectif <u>proposé dans le projet de loi</u>	Différence
Alsace	47	Alsace Lorraine	120	120	–
Lorraine	73				
Aquitaine	85	Aquitaine	85	85	–
Auvergne	47	Auvergne-Rhône-Alpes	204	150	– 54 (– 26,5%)
Rhône-Alpes	157				
Bourgogne	57	Bourgogne-Franche-Comté	100	100	–
Franche-Comté	43				
Bretagne	83	Bretagne	83	83	–
Centre	77	Centre-Limousin-Poitou-Charentes	175	150	– 25 (– 14,3 %)
Limousin	43				
Poitou-Charentes	55				
Champagne-Ardenne	49	Champagne-Ardenne-Picardie	106	106	–
Picardie	57				
Guadeloupe	41	Guadeloupe	41	41	–
Île-de-France	209	Île-de-France	209	150	– 59 (– 28,2 %)
Languedoc-Roussillon	67	Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	158	150	– 8 (– 5,1 %)
Midi-Pyrénées	91				
Nord - Pas-de-Calais	113	Nord - Pas-de-Calais	113	113	–
Basse-Normandie	47	Normandie	102	102	–
Haute-Normandie	55				
Pays de la Loire	93	Pays de la Loire	93	93	–
Provence-Alpes-Côte d'Azur	123	Provence-Alpes-Côte d'Azur	123	123	–
La Réunion	45	La Réunion	45	45	–
Total général	1 757		1 757	1 611	– 146 (– 8,3 %)
Total métropole	1 671		1 671	1 525	– 146 (– 8,7 %)

N.B. : L'effectif « théorique » désigne la somme des effectifs actuels, avant effet du plafonnement à 150 proposé au présent article.

Votre rapporteur rappelle qu'il n'y pas lieu, s'agissant des effectifs des conseils régionaux, de procéder à des comparaisons entre régions au regard de leurs situations démographiques respectives. Par exemple, des régions dont la population diffère sensiblement peuvent disposer d'un même nombre de conseillers régionaux. La jurisprudence constitutionnelle n'a jamais sanctionné de telles disparités, dans la mesure où le respect du principe d'égalité devant le suffrage – qui veut que l'organe délibérant d'une collectivité publique soit élu sur

des bases essentiellement démographiques – s’apprécie dans le ressort de l’assemblée délibérante au sein de laquelle siègent les élus ⁽¹⁾.

b. L’actualisation du nombre de candidats par section départementale

En vue des prochaines élections régionales, le présent article procède également à **la modification du nombre de candidats dans les sections départementales composant les régions.**

Cette modification est indispensable **dans les régions dont l’effectif global du conseil régional se voit « écrêté » à 150 conseillers régionaux** : la diminution du nombre total d’élus régionaux oblige à revoir le nombre de candidats dans chacune des sections départementales de la région.

Mais cette modification est également nécessaire en vue d’**adapter les effectifs des candidats par section départementale aux dernières évolutions démographiques.** Le tableau n° 7 annexé à l’article L. 337 du code électoral n’a, en effet, plus été mis à jour depuis la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 précitée.

Le présent article tend donc à adapter le nombre de candidats par section départementale, en prenant en compte les dernières données démographiques, authentifiées par le décret n° 2013-1289 du 27 décembre 2013 ⁽²⁾. La même méthode que celle employée en 2003, rappelée ci-avant, est reconduite : un nombre théorique d’élus par départements est calculé proportionnellement à leur population dans la région, auquel sont ajoutées deux unités ⁽³⁾.

En conséquence, même dans les régions dont les limites territoriales ne seraient pas modifiées, la prise en compte des dernières données démographiques peut entraîner la modification du nombre de candidats par section départementale. Les modifications proposées au présent article reflètent alors strictement l’évolution du poids démographique de chaque département à l’intérieur de la région à laquelle il appartient.

Le tableau ci-après présente, pour chaque région, l’évolution de la répartition du nombre de candidats par section départementale. Précisons que, pour des raisons déjà évoquées ⁽⁴⁾, la métropole de Lyon est assimilée à une

(1) *Ce raisonnement est explicite, par exemple, dans la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-634 DC du 21 juillet 2011, Loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région : « les conseillers territoriaux sont appelés à siéger au sein des conseils généraux et des conseils régionaux ; (...) ainsi, le respect des exigences attachées au principe d’égalité devant le suffrage s’apprécie au sein de chaque région ; (...) la répartition des sièges fixée par la loi déferée n’est pas contraire à ces exigences ; (...) en revanche, les conseillers territoriaux n’ont pas vocation à constituer, au niveau national, une assemblée unique ; (...) dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d’égalité devant le suffrage en tant qu’il s’applique aux écarts de représentation entre régions par rapport à la moyenne nationale est inopérant ».*

(2) *Décret n° 2013-1289 du 27 décembre 2013 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d’outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.*

(3) *L’étude d’impact du projet de loi fournit un exemple concret de calcul (p. 18-19).*

(4) *Voir supra le commentaire de l’article 5 du présent projet de loi.*

nouvelle section départementale de la région Auvergne-Rhône-Alpes – ce qui explique la diminution sensible du nombre de candidats prévus dans le département du Rhône.

**MODIFICATION DU NOMBRE DE CANDIDATS AUX ÉLECTIONS RÉGIONALES
PAR SECTIONS DÉPARTEMENTALES**

Régions (telles que proposées dans le projet de loi)	Sections départementales	Nombre <u>actuel</u> de candidats	Nombre de candidats <u>proposé dans</u> <u>le projet de loi</u>	Différence
Alsace-Lorraine	Meurthe et Moselle	24	23	-1
	Meuse	9	8	-1
	Moselle	33	32	-1
	Bas-Rhin	29	33	+4
	Haut-Rhin	22	23	+1
	Vosges	15	13	-2
Aquitaine	Dordogne	14	13	-1
	Gironde	38	40	+2
	Landes	12	12	0
	Lot-et-Garonne	12	11	-1
	Pyrénées-Atlantiques	19	19	0
Auvergne-Rhône-Alpes	Ain	16	14	-2
	Allier	15	9	-6
	Ardèche	11	8	-3
	Cantal	8	5	-3
	Drôme	14	12	-2
	Isère	31	26	-5
	Loire	24	17	-7
	Haute-Loire	10	6	-4
	Métropole de Lyon	-	28	+28
	Puy-de-Dôme	22	14	-8
	Rhône	45	10	-35
	Savoie	13	10	-3
	Haute-Savoie	19	17	-2
Bourgogne-Franche-Comté	Côte d'Or	19	21	+2
	Doubs	20	21	+1
	Jura	12	11	-1
	Nièvre	11	10	-1
	Haute-Saône	11	10	-1
	Saône-et-Loire	21	22	+1
	Yonne	14	14	0
	Territoire de Belfort	8	7	-1
Bretagne	Côtes-d'Armor	18	17	-1
	Finistère	27	25	-2
	Ille-et-Vilaine	26	28	+2
	Morbihan	20	21	+1
Centre-Limousin-Poitou-Charentes	Charente	14	12	-2
	Charente-Maritime	20	20	0
	Cher	13	11	-2
	Corrèze	16	9	-7
	Creuse	10	6	-4
	Eure-et-Loir	15	15	0
	Indre	10	9	-1
	Indre-et-Loire	19	20	+1
	Loir-et-Cher	12	12	0
	Loiret	20	21	+1
	Deux-Sèvres	14	13	-1
	Vienne	15	15	0
	Haute-Vienne	23	13	-10

Régions (telles que proposées dans le projet de loi)	Sections départementales	Nombre <u>actuel</u> de candidats	Nombre de candidats <u>proposés dans</u> <u>le projet de loi</u>	Différence
Champagne-Ardenne-Picardie	Aisne	19	20	+ 1
	Ardennes	13	11	- 2
	Aube	13	12	- 1
	Marne	21	20	- 1
	Haute-Marne	10	8	- 2
	Oise	25	28	+ 3
	Somme	19	21	+ 2
Guadeloupe	Guadeloupe	43	43	0
Ile-de-France	Paris	44	30	- 14
	Seine-et-Marne	23	19	- 4
	Yvelines	28	20	- 8
	Essonne	23	18	- 5
	Hauts-de-Seine	29	22	- 7
	Seine-Saint-Denis	29	21	- 8
	Val-de-Marne	26	19	- 7
Val-d'Oise	23	17	- 6	
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	Ariège	8	6	- 2
	Aude	12	12	0
	Aveyron	12	9	- 3
	Gard	20	21	+ 1
	Haute-Garonne	34	36	+ 2
	Gers	9	7	- 2
	Hérault	26	31	+ 5
	Lot	8	7	- 1
	Lozère	5	4	- 1
	Hautes-Pyrénées	11	8	- 3
	Pyrénées-Orientales	14	14	0
	Tarn	15	12	- 3
Tarn-et-Garonne	10	9	- 1	
Nord-Pas-de-Calais	Nord	74	74	0
	Pas-de-Calais	43	43	0
Normandie	Calvados	23	23	0
	Eure	19	20	+ 1
	Manche	18	17	- 1
	Orne	12	11	- 1
	Seine-Maritime	40	41	+ 1
Pays-de-la-Loire	Loire-Atlantique	33	35	+ 2
	Maine-et-Loire	23	22	- 1
	Mayenne	11	10	- 1
	Sarthe	18	17	- 1
	Vendée	18	19	+ 1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Alpes-de-Haute-Provence	7	6	- 1
	Hautes-Alpes	6	6	0
	Alpes-Maritimes	30	29	- 1
	Bouches-du-Rhône	51	51	0
	Var	25	27	+ 2
	Vaucluse	16	16	0
La Réunion	La Réunion	47	47	0
Total général		1 949	1 805	- 144
Total métropole		1 859	1 715	- 144

N.B. : Compte tenu de la réduction du nombre de conseillers régionaux entraînée par le plafonnement à 150 élus, la somme des variations de la colonne « Différence » n'est nulle que dans les régions non touchées par ce plafonnement. Par ailleurs, la diminution totale de 144 candidats mentionnée dans ce tableau diffère de la diminution totale du nombre de conseillers régionaux (- 146 élus) en raison de l'ajout, parmi les sections départementales de la région Auvergne-Rhône-Alpes, de la métropole de Lyon. Rappelons que le nombre de candidats correspond à un nombre théorique d'élus par département calculé proportionnellement à la population départementale dans la région, majoré de deux unités.

3. Le dispositif envisagé par la commission spéciale du Sénat

Avant de rejeter le présent projet de loi dans son ensemble, la commission spéciale du Sénat a, le 26 juin 2014, adopté un amendement de son rapporteur, M. Michel Delebarre, portant le nombre de conseillers régionaux de 150 à 170 en Auvergne-Rhône-Alpes et de 150 à 180 en Île-de-France (voir les deux tableaux ci-après).

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES CONSEILLERS RÉGIONAUX EN AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

(selon l'amendement adopté par la commission spéciale du Sénat, qui a finalement rejeté le texte)

Section départementales	Nombre de candidats			Écart au projet de loi
	Droit en vigueur	Projet de loi	Amendement Delebarre	
Ain	16	14	16	+ 2
Allier	15	9	10	+ 1
Ardèche	11	8	9	+ 1
Cantal	8	5	5	0
Drôme	14	12	13	+ 1
Isère	31	26	29	+ 3
Loire	24	17	19	+ 2
Haute-Loire	10	6	7	+ 1
Métropole de Lyon	0	28	31	+ 3
Puy-de-Dôme	22	14	16	+ 2
Rhône	45	10	11	+ 1
Savoie	13	10	11	+ 1
Haute-Savoie	19	17	19	+ 2
Effectif total du conseil régional	204 ^(a)	150	170	+ 20

(a) Addition des effectifs actuels des conseils régionaux d'Auvergne et de Rhône-Alpes.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES CONSEILLERS RÉGIONAUX ÎLE-DE-FRANCE

(selon l'amendement adopté par la commission spéciale du Sénat, qui a finalement rejeté le texte)

Section départementales	Nombre de candidats			Écart au projet de loi
	Droit en vigueur	Projet de loi	Amendement Delebarre	
Paris	44	30	36	+ 6
Seine-et-Marne	23	19	22	+ 3
Yvelines	28	20	24	+ 4
Essonne	23	18	21	+ 3
Hauts-de-Seine	29	22	26	+ 4
Seine-Saint-Denis	29	21	25	+ 4
Val-de-Marne	26	19	22	+ 3
Val-d'Oise	23	17	20	+ 3
Effectif total du conseil régional	209	150	180	+ 30

4. Un article finalement supprimé par le Sénat

En séance, sur proposition de M. Christian Favier, le Sénat a supprimé le présent article, en conséquence de la suppression de l'article 1^{er}, relatif à la nouvelle délimitation des régions.

5. Un article rétabli par votre commission des Lois, en tenant compte de la nouvelle carte régionale

À l'initiative de votre rapporteur, votre Commission a rétabli le présent article : elle a repris le tableau fixant le nombre de conseillers régionaux par région et le nombre de candidats par section départementale initialement prévu dans le projet de loi, tout en le modifiant afin de **tenir compte des regroupements, décidés à l'article 1^{er}, de l'Aquitaine et du Limousin, d'une part, et du Centre et de Poitou-Charentes, d'autre part.**

Les données relatives à ces nouvelles régions et aux départements les composant ont été recalculées en conséquence ⁽¹⁾, ce dont rend compte le tableau ci-après.

Régions modifiées par la commission des Lois	Effectif du conseil régional	Départements	Nombre de candidats par section départementale
Aquitaine et Limousin	128	Corrèze	10
		Creuse	6
		Dordogne	15
		Gironde	49
		Landes	14
		Lot-et-Garonne	13
		Pyrénées-Atlantiques	23
		Haute-Vienne	14
Centre et Poitou-Charentes	132	Charente	13
		Charente-Maritime	21
		Cher	12
		Eure-et-Loir	15
		Indre	9
		Indre-et-Loire	20
		Loir-et-Cher	12
		Loiret	22
		Deux-Sèvres	13
		Vienne	15

Quoique votre Commission ait maintenu le plafonnement à 150 élus par conseil régional, ces nouveaux regroupements de régions à l'ouest de la France ont pour effet, *par rapport au projet de loi initial*, d'augmenter de 25 élus l'effectif total des conseillers régionaux. En effet, en raison du plafonnement à 150 élus, la fusion des régions Centre, Limousin et Poitou-Charentes – trois régions rassemblant aujourd'hui un total de 175 élus – se serait traduite par une diminution de 25 du nombre de conseillers régionaux.

(1) Selon les méthodes décrites ci-avant aux points 1 et 2.

En définitive, dans le texte adopté par votre Commission, **le nombre total de conseillers régionaux entrant dans le champ de la réforme s'établit à 1 550**, au lieu de 1 525 dans le projet de loi initial et de 1 671 en droit actuel⁽¹⁾. *Par rapport aux effectifs actuels, la réduction du nombre global de conseillers régionaux est donc de 121 élus, soit une baisse de 7,2 %.*

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL89 du rapporteur et CL36 de M. Alain Turret.

L'amendement CL89 fait l'objet des sous-amendements CL106 de M. Paul Molac, CL126 de Mme Monique Rabin et CL101 de Mme Delphine Batho.

M. le rapporteur. L'amendement CL89 fixe, pour chaque région, l'effectif du conseil régional et le nombre de candidats par section départementale.

Dans la suite de la discussion, je présenterai un amendement à l'article 7 qui vise à ce que chaque section départementale soit représentée au minimum par deux conseillers régionaux, contre un seul dans le projet initial du Gouvernement. Cette proposition me paraît conforme à la Constitution.

M. Paul Molac. Le sous-amendement CL106 vise à supprimer le plafonnement de l'effectif des conseils régionaux à 150 conseillers, qui risque d'être très défavorable aux départements les moins peuplés dans les régions concernées, alors même que les compétences des régions seront renforcées.

Les Français veulent réduire le nombre d'élus, mais ils souhaitent, dans le même temps, pouvoir faire part de leurs problèmes à des élus de proximité et de terrain. Or, moins il y aura d'élus, moins ils auront le temps de s'occuper des problèmes de Français !

M. Dominique Raimbourg. Pour les raisons d'intérêt national évoquées précédemment, je me rallie à la proposition du rapporteur et je retire le sous-amendement CL126.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Effectivement, l'adopter ne serait pas cohérent car il fait référence à une région qui n'existe pas dans la carte créée précédemment par l'amendement du rapporteur.

Mme Delphine Batho. Le sous-amendement CL101 tirait les conséquences du sous-amendement CL100 présenté à l'article 1^{er}.

(1) France métropolitaine hors collectivité territoriale de Corse. En ajoutant la Réunion et la Guadeloupe, on compte aujourd'hui 1 757 élus. En ajoutant également la Corse, la Martinique et la Guyane (avant la transformation de ces deux dernières en collectivité unique), on compte au total, en droit actuel, 1 880 conseillers régionaux.

Votre amendement, monsieur le rapporteur, modifie certains des chiffres initialement proposés par le Gouvernement. Quelles sont les raisons de ces changements et quels critères avez-vous appliqués ?

M. Alain Tourret. J'entends l'argumentation de nos collègues écologistes, même s'ils tenaient auparavant un discours opposé. Quoi qu'il en soit, je propose, avec l'amendement CL36, de plafonner l'effectif des conseils régionaux à 100 conseillers. Le Sénat des États-Unis compte bien 100 membres ! Les chiffres proposés – 150 conseillers, voire plus – me paraissent très excessifs. Il serait incompréhensible pour les électeurs que nous fixions les effectifs des conseils régionaux à de tels niveaux, alors qu'ils souhaitent une forte diminution du nombre d'élus.

D'autre part, je propose de fixer à cinq le nombre minimal de conseillers régionaux élus par section départementale. Le ministre de l'Intérieur estime que ce chiffre risque d'être déclaré contraire à la Constitution. Pour ma part, je n'en suis pas persuadé, et je souhaiterais disposer d'une analyse plus approfondie en la matière. Si le fait de créer, comme nous le faisons, des régions de taille très variable, dont la population présente des écarts de plus de 20 % à la moyenne, n'est pas anticonstitutionnel, alors prévoir des écarts analogues s'agissant du nombre de conseillers régionaux par section départementale ne devrait pas l'être non plus.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Les éclairages que nous avons obtenus sur ce point lors de l'examen des projets de lois présentés par le précédent gouvernement devraient vous rassurer, monsieur Tourret.

M. le rapporteur. Avis défavorable sur les deux sous-amendements et sur l'amendement CL36.

Madame Batho, dans chaque nouvelle région, l'effectif du conseil régional résulte de l'addition des effectifs des conseils régionaux actuels qu'il remplace. Pour la région issue de la fusion entre le Centre et Poitou-Charentes – sans le Limousin désormais regroupé avec l'Aquitaine –, le plafonnement à 150 conseillers ne trouve plus à s'appliquer. En outre, au sein de chaque nouvelle région, le nombre de sièges par département rapporté à la population ne doit pas s'écarter de plus de 20 % de la moyenne. C'est également pour cette raison que nous ne pouvons pas fixer à plus de deux le nombre minimal de conseillers régionaux élus par département.

Mme Delphine Batho. De manière à respecter le principe d'égalité du suffrage ?

M. le rapporteur. Exactement.

M. Sébastien Denaja. Les députés socialistes voteront l'amendement du rapporteur : nous devons être cohérents avec le rétablissement de la nouvelle carte des régions. Cependant, de fortes attentes ont été exprimées quant à une possible

évolution des chiffres fixés par l'amendement d'ici à la séance publique. Certes, nos concitoyens ne comprendraient pas que les effectifs des nouveaux conseils régionaux dépassent la somme des effectifs des conseils qu'ils remplacent. Néanmoins, ne définissons pas des bornes intangibles et conservons une certaine souplesse : il convient de regrouper les régions et d'agrandir ainsi leur taille, tout en préservant une forme de proximité avec les citoyens, afin de faire vivre pleinement la démocratie régionale.

Mme Sandrine Mazetier. Je voterai l'amendement du rapporteur, mais je souscris aux propos de M. Denaja.

Dans le cas où l'effectif d'un conseil régional se trouve réduit par rapport à la situation actuelle, comment la baisse est-elle répartie entre les sections départementales ? Le coefficient de réduction ne semble pas être le même d'une section départementale à l'autre au sein d'une même région.

M. le rapporteur. Vous semblez plaider, madame Mazetier, pour une suppression du plafonnement à 150 conseillers régionaux, que j'ai maintenu à ce stade. De même que la nouvelle carte des régions elle-même, ce plafonnement sera soumis à débat. En tout cas, l'article 6 doit être cohérent avec l'article 1^{er}.

Mme Sandrine Mazetier. Vous n'avez pas vraiment répondu à ma question, monsieur le rapporteur. Aux termes de votre amendement, une des régions françaises devrait compter à l'avenir 150 conseillers régionaux, contre 209 actuellement. La répartition des 150 futurs conseillers entre les sections départementales a-t-elle été faite de la même manière que celle des 209 conseillers actuels ?

M. le rapporteur. Oui. Elle a été faite à la proportionnelle au plus fort reste, sur la base des chiffres de population établis par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et authentifiés par le décret du 27 décembre 2013.

La Commission rejette le sous-amendement CL106.

Le sous-amendement CL101 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL89.

En conséquence, l'amendement CL36 tombe.

L'article 6 est ainsi rétabli et rédigé.

Article 7

(art. L. 338-1 du code électoral)

Instauration d'un plancher de deux sièges par département au sein de chaque conseil régional

Cet article vise à modifier le mode de scrutin applicable aux élections régionales, afin de **garantir que chaque département dispose au moins d'un siège au sein du conseil régional**.

1. Le mode de scrutin actuel ne garantit aucun nombre minimal de sièges à chaque département

Les caractéristiques du mode de scrutin actuel, précédemment rappelées⁽¹⁾, font que le nombre d'élus de chaque section départementale composant les listes régionales varie d'une élection à l'autre, en fonction du nombre de votants dans chaque département concerné.

En conséquence, **ce mode de scrutin ne garantit aucun nombre minimal de sièges à chaque département d'une région**. Il est ainsi tout à fait concevable qu'un département ne bénéficie d'aucun élu au sein du conseil régional. Dans les départements à la démographie déclinante, la probabilité qu'une telle situation se présente est d'ailleurs accrue par la présente réforme, dans la mesure où celle-ci réduit le nombre total de conseillers régionaux, en plafonnant à 150 membres l'effectif de chaque conseil régional (article 6 du présent projet de loi).

Certes, la situation en question ne s'est jamais produite : à l'issue des élections régionales de 2004 et de 2010, aucun département ne s'est vu privé de toute « représentation » au sein d'un conseil régional. Le tableau ci-dessous permet de constater que le département le plus faiblement représenté est la Lozère : au sein du conseil régional de Languedoc-Roussillon, ce département n'a bénéficié que de deux sièges en 2004, avant d'en obtenir un seul depuis 2010.

CONSEILLERS RÉGIONAUX ÉLUS PAR SECTION DÉPARTEMENTALE EN 2004 ET 2010

Régions	Départements	Nombre d'élus en 2004	Nombre d'élus en 2010
Alsace	Bas-Rhin	27	29
	Haut-Rhin	20	18
Aquitaine	Dordogne	13	13
	Gironde	37	36
	Landes	9	11
	Lot-et-Garonne	8	8
	Pyrénées-Atlantiques	18	17
Auvergne	Allier	12	11
	Cantal	5	5
	Haute-Loire	7	8
	Puy-de-Dôme	23	23

(1) Voir supra le commentaire de l'article 6 du présent projet de loi.

Régions	Départements	Nombre d'élus en 2004	Nombre d'élus en 2010
Bourgogne	Côte d'Or	18	18
	Nièvre	9	8
	Saône-et-Loire	20	20
	Yonne	10	11
Bretagne	Côtes d'Armor	18	17
	Finistère	24	24
	Ille-et-Vilaine	23	23
	Morbihan	18	19
Champagne-Ardenne	Ardennes	11	11
	Aube	11	11
	Marne	20	20
	Haute-Marne	7	7
Centre	Cher	11	10
	Eure-et-Loire	12	12
	Indre	9	8
	Indre-et-Loire	17	18
	Loir-et-Cher	10	10
	Loiret	18	19
Franche-Comté	Doubs	19	20
	Jura	10	10
	Haute-Saône	10	9
	Territoire de Belfort	4	4
Île-de-France	Paris	41	41
	Seine-et-Marne	25	24
	Yvelines	28	28
	Essonne	24	24
	Hauts-de-Seine	28	29
	Seine-Saint-Denis	20	19
	Val-de-Marne	22	24
Val-d'Oise	21	20	
Languedoc-Roussillon	Aude	10	9
	Gard	18	18
	Hérault	26	27
	Lozère	2	1
	Pyrénées-Orientales	11	12
Limousin	Corrèze	15	15
	Creuse	7	7
	Haute-Vienne	21	21
Lorraine	Meurthe-et-Moselle	22	22
	Meuse	6	6
	Moselle	31	31
	Vosges	14	14
Midi-Pyrénées	Ariège	5	5
	Aveyron	10	10
	Haute-Garonne	37	37
	Gers	5	6
	Lot	6	6
	Hautes-Pyrénées	7	8
	Tarn	14	12
Tarn-et-Garonne	7	7	
Nord - Pas-de-Calais	Nord	70	69
	Pas-de-Calais	43	44
Basse-Normandie	Calvados	22	21
	Manche	16	17
	Orne	9	9
Haute-Normandie	Eure	16	16
	Seine-Maritime	39	39
Pays-de-la-Loire	Loire-Atlantique	35	35

Régions	Départements	Nombre d'élus en 2004	Nombre d'élus en 2010
	Maine-et-Loire	19	20
	Mayenne	7	7
	Sarthe	15	14
	Vendée	17	17
Picardie	Aisne	16	16
	Oise	23	23
	Somme	18	18
Poitou-Charentes	Charente	12	11
	Charente-Maritime	18	19
	Deux-Sèvres	11	12
	Vienne	14	13
Provence - Alpes - Côte d'Azur	Alpes de Haute-Provence	4	4
	Hautes-Alpes	3	4
	Alpes-Maritimes	26	25
	Bouches-du-Rhône	51	50
	Var	25	26
	Vaucluse	14	14
Rhône-Alpes	Ain	14	14
	Ardèche	9	10
	Drôme	14	13
	Isère	32	32
	Loire	20	20
	Rhône	41	40
	Savoie	10	11
	Haute-Savoie	17	17

Certes, le fait qu'un département ne se voit attribuer aucun siège ne signifierait en rien que les électeurs de ce département ne seraient pas représentés au sein du conseil régional : les listes étant identiques pour tous les électeurs de la région et le calcul du nombre de sièges s'effectuant à l'échelon régional, tous les suffrages participent à la détermination du résultat des élections, quel que soit le département dans lequel ils ont été exprimés.

Certes, l'existence des sections départementales n'a pas pour finalité d'assurer la représentation, au sens strict du terme, des départements au sein du conseil régional – à l'inverse, par exemple, de ce que serait un dispositif d'élections séparées, avec des listes distinctes, dans chaque département de la région.

Pour autant, **le mode de scrutin applicable aux élections régionales mis en place en 2003 vise à assurer l'ancrage territorial des conseillers régionaux, en garantissant l'existence d'un lien entre les élus et les départements.** Dans ces conditions, il serait regrettable que certains départements puissent ne donner lieu à l'élection d'*aucun* conseiller régional.

Dans l'étude d'impact jointe au projet de loi, le Gouvernement fait également valoir qu' « *une absence de représentation d'un département au conseil régional pourrait être mal perçue par les électeurs des départements concernés, dans la mesure où la présentation des bulletins de vote par sections*

départementales laisse entrevoir qu'au moins un élu issu des sections départementales siège au conseil régional ».

Le présent article tend à éviter qu'une telle situation se produise.

2. La mise en place d'un plancher d'un siège de conseiller régional par département

Le présent article ne tend à modifier le mode de scrutin en vigueur qu'à la marge : **il garantit que, dans chaque région, le nombre d'élus au titre d'un département ne pourra être inférieur à un.**

Dans le cas où les opérations habituelles de répartition des sièges conduiraient à ce qu'un département n'obtienne aucun siège, **le mécanisme proposé consiste, au sein de la liste arrivée en tête des suffrages au niveau régional⁽¹⁾, à réattribuer au département concerné un siège d'une autre section départementale de cette liste.** Ce dispositif est donc interne à la liste régionale victorieuse et neutre sur le résultat global de l'élection régionale.

Deux alinéas supplémentaires seraient ajoutés à l'article L. 338-1 du code électoral, qui définit les modalités de répartition des sièges entre les différentes sections départementales des listes de chaque région :

– l'un pour poser la *principe* de la réattribution du siège au département ne disposant d'aucun siège ;

– l'autre pour fixer les *modalités* de cette réattribution. C'est la section départementale de la liste victorieuse qui aurait théoriquement bénéficié du **dernier siège** qui se verra finalement attribuer un siège de moins, au profit du département ne disposant d'aucun siège⁽²⁾. Concrètement, c'est le candidat figurant en tête de liste de la section correspondant à ce département qui sera alors proclamé élu.

Le présent article prévoit – logiquement – **une exception dans le cas où le département « contributeur » ne bénéficierait que d'un seul siège** (peu important que celui-ci soit un siège remporté par la liste victorieuse ou par une autre liste) : le mécanisme proposé ne saurait aboutir, en totale contradiction avec l'objectif poursuivi, à le priver de tout siège. **Dans cette hypothèse, c'est la section départementale attributaire de l'avant-dernier siège qui réattribuera un siège au département ne disposant d'aucun siège.**

(1) Au premier tour ou, le cas échéant, au second tour.

(2) Compte tenu des règles déjà prévues à l'article L. 338-1 du code électoral, par « dernier siège », on entend le siège qui aurait été attribué en dernier à la plus forte moyenne ou, en cas d'égalité des moyennes entre plusieurs sections, le siège qui aurait été attribué à celle ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages ou, en cas d'égalité de suffrages, le siège qui aurait été attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

Précisons que l'usage alternatif du pluriel dans les dispositions proposées (« *Le ou les sièges* » ; « *au dernier siège ou aux derniers sièges* ») tient compte de la possibilité que, dans une région donnée, plusieurs départements soient simultanément bénéficiaires du plancher d'un conseiller régional.

Parmi les départements qui pourraient éventuellement, en fonction des futures évolutions démographiques, bénéficier de ce nouveau dispositif, on peut plus particulièrement citer ceux qui, compte tenu de leur population actuelle, ne peuvent théoriquement ⁽¹⁾ prétendre qu'à :

– deux sièges de conseillers régionaux. Seule la Lozère (Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées) est dans cette situation ;

– trois sièges de conseillers régionaux. Tel est le cas du Cantal (Auvergne-Rhône-Alpes) ⁽²⁾ et des Hautes-Alpes (Provence-Alpes-Côte-d'Azur) ;

– quatre sièges de conseillers régionaux. Sont concernés l'Ariège (Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées), la Creuse (Centre-Limousin-Poitou-Charentes) ⁽³⁾, la Haute-Loire (Auvergne-Rhône-Alpes) et les Alpes-de-Haute-Provence (Provence-Alpes-Côte-d'Azur).

Quoiqu'il poursuive le même objectif, **le dispositif ici proposé diffère doublement de la proposition de loi tendant à assurer une représentation juste et équilibrée des territoires au sein des conseils régionaux, présentée par M. Alain Bertrand et adoptée par le Sénat le 15 mai 2013** ⁽⁴⁾.

D'une part, le plancher que cette proposition de loi vise à instaurer est de *trois* conseillers régionaux par département, ce qui pourrait soulever des difficultés au regard du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage. À l'inverse, un minimum d'un seul élu par département ne vient limiter que très marginalement la logique proportionnelle de répartition des sièges. Le Conseil constitutionnel a, d'ailleurs, déjà admis des mesures similaires : par exemple, à propos des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), il juge, depuis 1995, que « *leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques ; (...) s'il s'ensuit que la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité locale participante, il peut être toutefois tenu compte dans une mesure limitée d'autres considérations d'intérêt général et notamment de la*

(1) C'est-à-dire si le nombre de conseillers régionaux élus au titre de ces départements était strictement proportionnel à la part de leur population dans celle de la région – ce qui, compte tenu du mode de scrutin en vigueur, n'est pas nécessairement le cas en pratique (voir supra).

(2) Pour lequel l'étude d'impact mentionne, à tort, un nombre de quatre conseillers régionaux.

(3) Pour laquelle l'étude d'impact mentionne, à tort, un nombre de trois conseillers régionaux.

(4) Proposition de loi tendant à assurer une représentation juste et équilibrée des territoires au sein des conseils régionaux, texte adopté n° 144.

possibilité qui serait laissée à chacune de ces collectivités de disposer d'au moins un représentant au sein du conseil concerné » ⁽¹⁾.

D'autre part, au lieu d'une réattribution des sièges par les autres sections départementales de la liste régionale arrivée en tête, la proposition de loi adoptée par le Sénat prévoit l'attribution aux départements « déficitaires » de sièges *supplémentaires*, conduisant à ce que l'effectif global des conseils régionaux puisse varier d'une élection à l'autre. Au contraire, à l'issue du présent projet de loi, le nombre d'élus de chaque conseil régional demeurera fixe.

3. Le dispositif envisagé par la commission spéciale du Sénat

Le 26 juin 2014, la commission spéciale du Sénat a adopté, avant de rejeter le projet de loi dans sa globalité, un amendement de son rapporteur proposant une nouvelle rédaction du présent article, visant à ce que chaque département « *soit représenté par au moins deux conseillers régionaux et que ces sièges garantis soient, au besoin, ajoutés à l'effectif total et non prélevés sur d'autres départements* » ⁽²⁾.

En d'autres termes, le dispositif proposé par M. Michel Delebarre reprend celui prévu par la proposition de loi précitée, à cette différence près que le plancher serait de deux sièges, et non trois : « *assurer trois sièges par département serait une dérogation trop importante au principe d'égalité des citoyens devant le suffrage, et s'exposerait à une censure constitutionnelle* » ⁽³⁾.

4. Le dispositif retenu en séance par le Sénat

En séance, à l'initiative de M. Jacques Mézard, le Sénat a prévu un plancher de **cinq conseillers régionaux** par département, qui seraient élus sur des sièges supplémentaires « *ajoutés à l'effectif du conseil régional* », selon les mêmes modalités que celle prévues par la proposition de loi adoptée par le Sénat le 15 mai 2013.

(1) *Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Cette jurisprudence a été récemment réaffirmée dans la décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, Commune de Salbris [Répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération]. De manière comparable, le Conseil constitutionnel avait conclu à la constitutionnalité du nombre minimal de quinze conseillers territoriaux par département instauré en 2010, qui permettait au législateur de s'affranchir de la règle de la stricte égalité démographique (décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales).*

(2) *M. Michel Delebarre, rapport au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, juin 2014, n° 658, p. 34.*

(3) *Ibid., p. 80.*

5. La position de votre commission des Lois : un plancher de deux conseillers régionaux par département, garanti par une redistribution des sièges remportés par la liste victorieuse

Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a retenu **un plancher de deux conseillers régionaux par département**, au lieu d'un seul dans le texte initial du Gouvernement.

Compte tenu des disparités démographiques entre départements, garantir à chaque département un nombre *supérieur* de conseillers régionaux, comme s'y est essayé le Sénat, aboutirait :

– soit à porter à un nombre pléthorique l'effectif global de chaque conseil régional. Pour respecter le principe d'égalité démographique, il faudrait en effet augmenter le nombre d'élus dans les départements plus peuplés, non bénéficiaires du plancher ;

– soit à méconnaître le principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage, que le Conseil constitutionnel interprète de façon constante comme signifiant que les élections doivent être organisées « *sur des bases essentiellement démographiques* ». Le juge constitutionnel en déduit notamment que la répartition des sièges rapportée à la population ne doit pas s'écarter d'un seuil de 20 % d'écart à la moyenne *au sein de la circonscription concernée*. Le respect de ce seuil a ainsi été contrôlé par le Conseil constitutionnel pour les élections législatives, pour l'élection des conseillers territoriaux et pour l'élection des conseillers de Paris⁽¹⁾. Or, pour s'en tenir à un seul exemple, porter à trois le nombre de conseillers régionaux dans le département de la Lozère conduirait à s'écarter de 30,8 % de la moyenne régionale en Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées.

En outre, votre commission des Lois est revenu au mécanisme initial du projet de loi : au lieu que le plancher prévu au présent article soit atteint au moyen de sièges supplémentaires ajoutés à l'effectif total du conseil régional, **c'est au sein de la liste arrivée en tête au niveau régional que les sièges seraient réattribués, de telle sorte que chaque département de la région dispose de deux sièges au moins.**

Concrètement, une fois les habituelles opérations de répartition des sièges effectuées :

– les départements dépourvus de tout siège bénéficieront de l'attribution de deux sièges ;

(1) Respectivement : décisions n° 86-208 DC du 2 juillet 1986, Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales, *cons. 23 et n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009*, Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, *cons. 25* ; décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, *cons. 41* ; décision n° 2013- 667 DC du 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, *cons. 42*.

– les départements disposant d’un seul siège bénéficieront de l’attribution d’un siège supplémentaire.

Les sièges en question seront prélevés sur les autres sections départementales de la liste victorieuse : il s’agira du ou des *derniers sièges* attribués lors de la répartition initiale.

Toutefois, si cela avait pour effet de ramener le département « contributeur » à moins de deux conseillers régionaux – quelle que soit la liste sur laquelle ceux-ci ont été élus –, ce sont alors les *avant-derniers sièges* attribués lors de la répartition initiale, prélevés dans d’autres sections départementales de la liste arrivée en tête, qui serviraient à garantir le plancher prévu au présent article.

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL90 du rapporteur, CL54, CL55 et CL56 de M. Bricout.

M. le rapporteur. Mon amendement tend à ramener à deux le nombre plancher de conseillers régionaux par département.

La Commission adopte l’amendement CL90.

En conséquence, l’article 7 est ainsi rédigé et les autres amendements soumis à discussion commune tombent.

Article 8

Entrée en vigueur des dispositions relatives aux élections régionales

Cet article vise à fixer la date d’entrée en vigueur du présent chapitre II, relatif aux élections régionales.

Ce chapitre entrera en vigueur **lors du prochain renouvellement général des conseils régionaux**, c’est-à-dire, en application du II de l’article 12, **en décembre 2015**. Ces élections auront lieu dans le cadre de la nouvelle carte régionale définie à l’article 1^{er}.

Avant de rejeter le projet de loi dans son ensemble, la commission spéciale du Sénat a adopté un amendement rédactionnel au présent article.

En séance, sur proposition du rapporteur, M. Michel Delebarre, le Sénat a apporté une modification rédactionnelle au présent article.

À l’initiative de votre rapporteur, votre Commission a ajouté au présent article la précision – que le Sénat avait préféré faire figurer à l’article 4 – selon laquelle les prochaines élections régionales auront lieu dans le cadre de la carte définie à l’article 1^{er}.

*

* *

La Commission adopte l'amendement de précision CL91 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 8 modifié.

CHAPITRE III

Dispositions relatives au remplacement des conseillers départementaux

Article 9

(art. 14 et 15 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral)

Modalités de remplacement des conseillers départementaux

Cet article tend à définir les modalités de remplacement des conseillers départementaux lorsque des sièges devenus vacants ne peuvent être pourvus par leurs remplaçants. Il comble une lacune résultant d'une censure prononcée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 mai 2013 portant sur la loi du 17 mai 2013 relative aux élections locales.

1. La censure par le Conseil constitutionnel du dispositif prévu dans la loi du 17 mai 2013

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral a profondément modifié les modalités d'élection des « *conseillers départementaux* » – future dénomination des actuels conseillers généraux. Chaque canton élira désormais une conseillère départementale et un conseiller départemental, les candidatures prenant la forme de « *binômes* », nécessairement composés d'une femme et d'un homme. Par parallélisme, le remplaçant de chaque membre du binôme sera de même sexe que celui ou celle qu'il pourra être amené à remplacer en cours de mandat ⁽¹⁾.

Dans ce nouveau contexte, l'article 15 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 modifie l'article L. 221 du code électoral, afin notamment de préciser les modalités de remplacement des conseillers départementaux ⁽²⁾.

Il prévoit que le conseiller départemental dont le siège devient vacant est, sauf exceptions, remplacé par la personne élue en même temps que lui à cet effet. Dans le cas où ce remplacement ne peut s'opérer – par exemple parce que le remplaçant est décédé ou qu'il est touché par une inéligibilité ou encore parce

(1) *Articles L. 191 et suivants du code électoral.*

(2) *La nouvelle rédaction de l'article L. 221 du code électoral entrera en vigueur à compter des premières élections départementales.*

qu'il choisit de démissionner –, l'article 15 tel qu'adopté par le Parlement en mai 2013 distinguait deux situations :

– en cas de vacance des *deux* sièges d'un même canton, une élection partielle, au nouveau scrutin binominal, devait avoir lieu dans les trois mois de la dernière vacance ;

– en revanche, en cas de vacance d'*un seul* des deux sièges d'un même canton, le siège concerné demeurait vacant jusqu'au prochain renouvellement général des conseils départementaux. Ce choix consistant à ne pas organiser une élection partielle dans ce cas était dicté par la volonté du législateur de ne pas revenir, dans ce cas spécifique, à un scrutin uninominal, dont l'issue pourrait conduire à ce que la parité au sein du conseil départemental ne soit plus nécessairement assurée ⁽¹⁾.

C'est ce dernier point qu'a censuré le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 mai 2013 ⁽²⁾ :

« Les dispositions de l'article 15 de la loi déferée peuvent aboutir à ce que plusieurs sièges demeurent vacants dans un conseil départemental, sans qu'il soit procédé à une élection partielle lorsque, pour chacun de ces sièges, le conseiller départemental puis son remplaçant ont démissionné, sont décédés ou ont été déclarés inéligibles pour une cause qui leur est propre ; (...) cette vacance peut durer jusqu'à six ans ; (...) nonobstant le caractère limité des hypothèses dans lesquelles une telle vacance peut survenir, sans qu'il soit procédé à une élection partielle, les modalités retenues par le législateur pourraient laisser plusieurs sièges vacants pendant toute la durée du mandat ; (...) dans certains cas, le dispositif prévu par la loi pourrait conduire à ce que le fonctionnement normal du conseil départemental soit affecté dans des conditions remettant en cause l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales et le principe selon lequel elles s'administrent librement par des conseils élus ».

Le juge constitutionnel a ainsi fait prévaloir la libre administration des collectivités territoriales, garantie à l'article 72 de la Constitution, sur l'objectif constitutionnel de parité entre les femmes et les hommes, prévu à l'article 1^{er} de la Constitution.

En conséquence, le Conseil constitutionnel a censuré le troisième alinéa de l'article 15 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, aboutissant ainsi à ce qu'aucune disposition ne règle la situation en cas d'absence, dans un canton, de possibilité de

(1) Voir en ce sens le rapport de M. Pascal Popelin au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, n°s 700 et 701, février 2013, p. 109. Avait également été écartée une autre option, consistant à considérer que la vacance de l'un des deux sièges du canton mettait fin de plein droit au mandat de l'autre conseiller départemental, ce qui aurait entraîné l'organisation d'une élection partielle pour désigner un nouveau binôme. Un tel choix aurait étendu la solidarité des deux membres du binôme au-delà même de leur élection, au détriment du principe d'indépendance de chaque élu.

(2) Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

remplacer un ou deux conseillers départementaux par leur remplaçant. Le présent article tend à remédier à cette situation.

2. Des remplacements assurés par des élections départementales partielles

La nouvelle rédaction de l'article L. 221 du code électoral proposée au présent article tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 16 mai 2013, en prévoyant qu'**une élection départementale partielle doit être organisée lorsqu'un ou deux sièges d'un même canton sont vacants et qu'ils ne peuvent être pourvus par les remplaçants des conseillers départementaux concernés.**

Il convient de distinguer deux situations, selon qu'un seul ou deux sièges sont devenus vacants au sein d'un canton. Au préalable, il faut rappeler que ces situations devraient être rares en pratique, puisqu'elles supposent que le ou les remplaçants ne soient pas en mesure de pourvoir les sièges vacants.

a. La vacance d'un seul siège

Si un seul siège est à pourvoir, l'élection partielle se déroulera **au scrutin uninominal**, dans les trente jours suivant la vacance (**III** du nouvel article L. 221 du code électoral).

L'article L. 191 du code électoral, qui pose le principe de l'élection d'un binôme de candidats, ne sera donc pas applicable à cette élection.

Toute personne, pourvu qu'elle satisfasse aux conditions habituelles d'éligibilité, pourra se présenter à cette élection – *quel que soit son sexe*. En effet, le principe constitutionnel d'égalité devant la loi ne saurait vraisemblablement permettre que les candidatures soient réservées aux personnes de même sexe que celui dont le siège est devenu vacant.

Dans ce cas de figure, il n'y pas lieu d'exiger que le remplaçant du candidat soit du même sexe que ce dernier : l'application du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code électoral, selon lequel « *Le candidat et son remplaçant sont de même sexe* », sera donc écartée.

En fonction du choix opéré par les électeurs lors de cette élection partielle, la composition paritaire du conseil départemental pourra donc être rompue.

b. La vacance des deux sièges

Si les deux sièges du même canton sont à pourvoir, l'élection partielle se déroulera **au scrutin binominal** dans deux hypothèses :

– lorsque les deux vacances sont survenues *simultanément* (**IV** du nouvel article L. 221 du code électoral). L'élection partielle aura alors lieu dans les trois mois à compter de cette double vacance ;

– lorsque les deux vacances sont survenues *successivement* (**V** du nouvel article L. 221 du code électoral), mais à des moments suffisamment rapprochés pour permettre l'organisation d'une seule élection partielle. Plus précisément, le présent article dispose qu'une élection au scrutin binominal aura lieu lorsque la deuxième vacance survient alors que la période de dépôt des candidatures pour le remplacement du premier siège vacant n'est *pas encore close* ⁽¹⁾. Cette élection partielle aura lieu dans les trois mois qui suivent la seconde vacance.

En application du **VI** du nouvel article L. 221 du code électoral, les règles applicables à cette élection partielle seront les mêmes que celles régissant le renouvellement général des conseils départementaux, à l'exception de l'article L. 192 (qui prévoit notamment que les élections ont lieu en mars et que le mandat dure six ans) et de l'article L. 218 (qui prévoit que les électeurs sont convoqués par décret) ⁽²⁾.

Dans ces deux hypothèses d'élection partielle, l'élection d'un nouveau binôme femme-homme permettra de maintenir la parité au sein du conseil départemental.

Dans les autres cas, c'est-à-dire lorsque la deuxième vacance survient *postérieurement à la clôture* de la période de dépôt des candidatures visant à pourvoir le premier siège vacant, deux élections partielles **au scrutin uninominal** auront lieu successivement, dans les trois mois suivant chacune des deux vacances ⁽³⁾. Rien ne garantit alors que la composition paritaire du conseil départemental soit maintenue.

3. Les dispositions inchangées

La nouvelle rédaction de l'article L. 221 du code électoral proposée au présent article reprend les autres dispositions de cet article déjà prévues dans la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013.

Le **I** dispose qu'en cas de démission d'office déclarée en application de l'article L. 118-3 du code électoral (inéligibilité prononcée par le juge de l'élection

(1) Le délai limite de dépôt des candidatures est fixé par arrêté préfectoral (article R. 109-1 du code électoral).

(2) Cette dernière exclusion est inutile, dès lors que l'article L. 219 prévoit d'ores et déjà que, par exception à l'article L. 218, c'est un arrêté préfectoral qui convoque les électeurs à une élection départementale partielle.

(3) Dans les conditions décrites supra au point a.

pour violation des règles de financement de la campagne électorale) ou en cas d'annulation de l'élection d'un candidat ou d'un binôme de candidats, il est procédé à une élection partielle dans le délai de trois mois à compter de cette déclaration ou de cette annulation. La seule différence par rapport à la loi du 17 mai 2013 réside dans l'ajout des mots : « *d'un candidat* », conséquence rédactionnelle de la réintroduction de la possibilité d'une élection partielle au scrutin uninominal.

Le **II** rappelle le principe selon lequel tout autre cas de vacance du siège d'un conseiller départemental donne lieu à remplacement par la personne élue en même temps que lui à cet effet. Ce n'est que lorsque ce remplacement est impossible qu'il est recouru à une élection partielle, dans les conditions décrites ci-avant.

Le **VII** reprend la disposition traditionnelle selon laquelle aucune élection partielle ne peut avoir lieu dans les six mois précédant le renouvellement général des conseils départementaux.

Avant de rejeter le projet de loi dans son ensemble, la commission spéciale du Sénat a adopté un amendement rédactionnel au présent article.

En séance, le Sénat a apporté une modification rédactionnelle au présent article, consistant à insérer le dispositif proposé dans la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 – qui entrera en vigueur lors des premières élections départementales générales.

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois n'a apporté que des modifications rédactionnelles, de coordination ou de précision au présent article.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement plusieurs amendements du rapporteur : l'amendement de conséquence CL92, l'amendement rédactionnel CL93, l'amendement de précision CL94, l'amendement CL95 qui supprime une disposition inutile, l'amendement rédactionnel CL96.*

*Puis elle **adopte** l'article 9 modifié.*

Article 10

(art. 16 et 19 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral)

Conséquences rédactionnelles

Cet article tend à tirer les conséquences rédactionnelles, à l'article L. 223 du code électoral, relatif au contentieux des élections départementales, de la

possibilité, ouverte à l'article 9 du présent projet de loi, de procéder à des élections partielles au scrutin uninominal en cas de vacance d'un siège de conseiller départemental.

Dès lors que certaines élections partielles pourront, même après l'entrée en vigueur de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 précitée, se dérouler au scrutin uninominal – et non pas binominal –, il convient d'adapter la rédaction de l'article L. 223 précité⁽¹⁾, afin de prévoir qu'en cas de recours contre l'élection, *le conseiller départemental élu* ou les deux conseillers départementaux élus restent en fonctions jusqu'à ce que le juge électoral ait définitivement statué sur la réclamation.

Avant de rejeter le projet de loi dans son ensemble, la commission spéciale du Sénat a adopté un amendement rédactionnel au présent article.

En séance, le Sénat a apporté une modification rédactionnelle au présent article, consistant à insérer le dispositif proposé dans la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 – qui entrera en vigueur lors des premières élections départementales générales.

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a procédé à une modification du présent article à des fins de coordination.

*
* *

*La Commission **adopte** l'amendement de conséquence CL97 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 10 **modifié**.*

Article 11 (supprimé)

Entrée en vigueur des dispositions relatives au remplacement des conseillers départementaux

Cet article vise à fixer la date d'entrée en vigueur du présent chapitre III, relatif au remplacement des conseillers départementaux.

Ce chapitre entrera en vigueur **lors du prochain renouvellement général des conseils généraux**, appelés à devenir des « *conseils départementaux* »⁽²⁾, c'est-à-dire, en application du I de l'article 12, **en décembre 2015**.

Avant de rejeter le projet de loi dans son ensemble, la commission spéciale du Sénat a adopté un amendement de suppression du présent article, en conséquence des amendements rédactionnels adoptés aux articles 9 et 10.

(1) Dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 précitée.

(2) En application de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 précitée.

En séance, le Sénat a fait de même et a donc supprimé le présent article : dès lors que les dispositions prévues aux articles 9 et 10 ont été insérées au sein même de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, celles-ci entreront en vigueur à compter du prochain renouvellement général des conseils départementaux – sans qu’il soit besoin de le préciser expressément au présent article.

Votre commission des Lois ayant suivi le même raisonnement, elle a maintenu la suppression de cet article.

*
* *

La Commission maintient la suppression de cet article.

Après l’article 11

La Commission examine l’amendement CL52 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. L’un des fondements de notre système politique – ce n’est pas M. Tourret qui me contredira – est la différence entre l’exécutif et le législatif. Le renforcement du rôle des régions et l’extension de leurs aires géographiques plaident pour une réforme de leur gouvernance qui distingue l’assemblée du conseil exécutif, sur le modèle de l’assemblée de Corse. C’est une question de bon sens.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je suis entièrement d’accord avec vous. Je n’ai jamais compris qu’au sein des collectivités le président de l’exécutif préside l’assemblée délibérante. Que je sache, le Premier ministre ne préside pas l’Assemblée nationale ! L’assemblée de Corse, qui n’est pas régie par ce principe, ne fonctionne pas moins bien que les conseils régionaux.

M. le rapporteur. Je suis pour ma part défavorable à cet amendement parce qu’il excède largement l’objet du projet de loi et introduit des notions dont l’emploi est rarissime sur notre territoire.

M. Charles de Courson. Monsieur le rapporteur, votre avis serait-il différent si l’amendement était redéposé dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République ?

M. le rapporteur. Je n’en suis pas le rapporteur : c’est M. Dussopt qui assumera cette fonction.

M. Charles de Courson. Transmettez-lui donc le message, puisque le président de votre Commission lui-même approuve l’amendement. Aucune démocratie ne confond l’exécutif et le législatif comme le fait la démocratie locale française à quelques exceptions près. Et tout le monde a l’air de trouver cela normal !

M. le rapporteur. L'amendement reviendrait à accroître le nombre de présidents.

M. Charles de Courson. Une petite faveur pour les élus locaux !

M. Alain Tourret. Chacun comprendra que je m'intéresse à ce qui se passe en Corse, seule collectivité régionale que mon parti préside. Notre collègue Dussopt serait bien inspiré d'écouter les remarques du président du Conseil exécutif de Corse, M. Giacobbi. C'est d'ailleurs aussi le modèle italien, qui fonctionne très bien. Le seul problème se pose en cas de blocage entre les deux instances ; mais, en tout état de cause, on améliorerait la gouvernance de nos régions en adoptant ce modèle.

M. Olivier Dussopt. Je rappellerai à mes collègues que je suis également maire...

La Commission rejette l'amendement.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Puisque je vois ici un amendement de M. le président Schwartzberg qui n'est pas défendu, je voulais vous indiquer qu'il m'a interpellé à propos du fait que certains de ses amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution. Je profite de l'occasion pour préciser que ces amendements créaient des charges, qu'ils n'étaient donc pas gageables et que j'ai saisi, comme sur chaque texte, le président de la commission des Finances, pour qu'il juge de la recevabilité des amendements conformément à une tradition héritée de mon prédécesseur.

CHAPITRE IV

Dispositions relatives au calendrier électoral

Article 12

(art. L. 192 et L. 336 du code électoral dans leur rédaction issue de la loi n° 2013-43 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral, article 47 de la loi précitée, article 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et article 3 de la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte)

Modification du calendrier applicable aux élections départementales et régionales

Le présent article organise le report des prochaines élections départementales, régionales et au sein des collectivités territoriale à statut particulier exerçant les compétences régionales, prévues en mars 2015 en application de la loi n° 2013-43 du 17 mai 2013, à décembre 2015 « afin de tenir compte de la nouvelle délimitation des régions et de l'évolution des compétences

des conseils départementaux »⁽¹⁾. Il fixe également une échéance dérogatoire pour les mandats issus de ces élections, et par voie de conséquence les élections départementales et régionales suivantes au mois de mars 2020.

En outre, afin de prendre en compte l'exercice par la métropole de Lyon, à compter du 1^{er} janvier 2015, des compétences départementales, le présent article prévoit de mettre fin au mandat des conseillers généraux dont le canton d'élection est situé intégralement dans le périmètre de cette nouvelle collectivité territoriale à statut particulier.

1. Le report des élections départementales et régionales, élément-clé de la mise en place d'une nouvelle organisation territoriale de la République

La modification de la délimitation des régions, organisée par l'article 1^{er} du présent projet de loi, rend difficile la tenue des élections régionales prévues en mars 2015. Trois raisons principales plaident pour un tel report :

– il serait déraisonnable de convoquer les électeurs pour élire les conseils régionaux destinés à ne siéger que de mars à décembre 2015, puis de recommencer les opérations électorales dans le cadre des nouvelles régions. Il convient de rappeler que la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques organise l'élection des conseils régionaux au scrutin de liste paritaire avec prime majoritaire dans le cadre d'une circonscription régionale dont les départements ne correspondent qu'à des sections ; en outre, les conseillers régionaux ne représentant pas le même nombre d'électeurs au sein d'une région à l'autre, le principe d'égalité ne valant qu'entre électeurs au sein de la même collectivité. Aussi il ne pourrait être envisagé que les conseillers régionaux élus dans le cadre des régions actuelles forment un conseil régional élargi à compter de l'entrée en vigueur des nouvelles régions ;

– si le Conseil constitutionnel a refusé de voir dans une « *tradition républicaine en vertu de laquelle les règles électorales ne pourraient être modifiées dans l'année qui précède un scrutin* » un principe fondamental reconnu par les lois de la République⁽²⁾, l'article 7 de la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux prévoit qu'« *il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées* » ;

– enfin, en application de l'article L. 52-4 du code électoral, les obligations de tenue d'un compte de campagne et au plafonnement des dépenses de campagne sont applicables « *pendant l'année précédant le premier jour du*

(1) *Exposé des motifs du présent projet de loi.*

(2) *Décision n° 2008-563 DC du 21 février 2008, Loi facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général.*

mois de l'élection », justifiant que la délimitation des circonscriptions électorales soit fixée au moins un an avant la date du scrutin.

Si ces observations ne concernent pas directement l'élection des conseillers départementaux, il apparaît cependant nécessaire, afin de garantir la sincérité du scrutin et la participation des citoyens, d'organiser ce scrutin de manière concomitante. Ce choix évitera que les électeurs soient appelés aux urnes pour deux élections locales à neuf mois d'intervalle ; mais surtout, cela leur permettra de se prononcer en connaissant la nouvelle répartition des compétences entre conseils régionaux et départementaux, prévues par le projet de loi portant nouvelle organisation de la République ⁽¹⁾.

Aussi le présent article propose-t-il d'organiser ce double scrutin durant le mois de décembre 2015, afin que les élections aient lieu à la date la plus avancée possible, une fois le présent texte définitivement adopté un an avant cette échéance.

Votre rapporteur observe que si les élections locales sont organisées en mars, en application des articles L. 192 du code électoral pour les élections départementales, L. 227 pour les élections municipales et L. 336 pour les élections régionales, les élections présidentielles ont lieu au mois d'avril du fait du décès du président Georges Pompidou en cours de mandat le 2 avril 1974, qui ont entraîné une fin des mandats présidentiels à la mi-mai ; les élections législatives doivent avoir lieu en juin depuis que la loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale a modifié l'article L.O. 121 du code électoral prévoyant désormais que « *les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection* ».

Cependant, sous la V^e République, plusieurs consultations électorales nationales ont eu lieu à d'autres moments de l'année :

– les élections législatives de 1958 ont été organisées les 23 et 30 novembre ; à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 octobre 1962, les élections législatives ont été organisées les 18 et 25 novembre ;

– l'élection présidentielle de 1965 s'est déroulée les 5 et 19 décembre ;

– les élections cantonales de 1967, 1970 1973 et 1988 ont eu lieu fin septembre et début octobre ;

(1) *Comme l'observe l'étude d'impact du présent projet de loi, le « report [des élections départementales] au mois de décembre 2015 est également justifié par le souci d'éviter toute confusion entre le temps du travail législatif sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dont l'adoption est prévue au cours des premiers mois de l'année 2015) et le temps de l'élection. En effet, il doit être garanti à l'électeur d'avoir une pleine connaissance quant aux nouvelles compétences dévolues à ces deux types de collectivités au moment de son vote afin d'assurer les principes de loyauté et de sincérité du scrutin. Il est donc justifié par l'objectif de garantir que les électeurs seront appelés à se prononcer en pleine connaissance sur la nouvelle répartition des compétences entre les régions et les départements, ce qui résultera de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. »*

– le référendum sur l'autodétermination en Algérie a eu lieu le 8 janvier 1961, le référendum sur l'élection au suffrage universel du président de la République le 28 octobre 1962, le référendum sur l'autodétermination en Nouvelle-Calédonie le 6 novembre 1988, le référendum sur le traité de Maastricht le 20 septembre 1992 et le référendum instituant le quinquennat le 24 septembre 2000.

Les mandats des conseillers actuellement en fonction seraient prolongés en conséquence : les conseillers généraux élus en mars 2008 et en mars 2011, comme les conseillers régionaux élus en mars 2010, seraient maintenus dans leurs mandats jusqu'à fin décembre 2015.

2. L'échéance de l'ensemble des mandats locaux fixée en mars 2020

Dans le même esprit, le présent article organise également la fin de ces mandats régionaux, départementaux et locaux en mars 2020. De manière dérogatoire, ces élus accompliraient alors un mandat de quatre ans et trois mois, au lieu du mandat de six ans prévus par les articles L. 192 et L. 336 du code électoral.

La fixation d'une date de fin de mandat par le législateur est en effet nécessaire, l'article L. 192 et L. 336 du code électoral prévoyant que les conseillers départementaux et régionaux sont élus pour six ans et que les élections départementales et régionales ont lieu en même temps au cours du mois de mars. Le mandat des conseillers élus en décembre 2015 devrait alors s'achever en décembre 2021, mais les élections destinés à les remplacer ne pourraient avoir lieu qu'en mars 2022.

Cette échéance a été choisie par le Gouvernement afin de coïncider avec la date prévue pour le renouvellement normal des conseils municipaux et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre élus en mars 2014.

Cette date unique n'a pas pour objectif d'organiser un quadruple scrutin, mais de permettre, à cette échéance, « *compte tenu de l'évolution en profondeur de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales en cours* », une « *nouvelle organisation territoriale de la République fondée sur la pérennisation d'un niveau communal et intercommunal d'une part et la révision de la place du département et de la région d'autre part* » par l'organisation de deux scrutins au suffrage universel en mars 2020⁽¹⁾. Cette intention est également celle du président de la République qui a indiqué en présentant la nouvelle carte des régions lundi 2 juin 2014 que « *l'objectif devait être une révision constitutionnelle prévoyant la suppression du conseil général en 2020* ».

(1) Étude d'impact du présent projet de loi.

Si la mise en œuvre de cette intention de l'exécutif ne fait pas l'objet de dispositions dans les deux projets de loi déposés le 18 juin 2014, dans sa décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010, le Conseil constitutionnel avait admis la modification de la durée de ces mandats en relevant que le législateur avait entendu « *que ces nouveaux mandats arrivent à échéance concomitamment dans la perspective d'une réforme future* ».

3. La transposition du même calendrier électoral aux collectivités territoriales à statut particulier

Afin de maintenir le même rythme de renouvellement, seraient ainsi reportées en décembre 2015 pour leur première échéance, puis fixées en mars 2020 pour leur deuxième échéance :

– les élections destinées à élire les nouveaux conseils départementaux, remplaçant les actuels conseils généraux, en application de la loi n° 2013-43 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral (**I du présent article**) ;

– les élections destinées à renouveler les conseils régionaux, qui pourraient alors être élus dans le cadre des nouvelles régions prévues par l'article 1^{er} en application du tableau prévu par l'article 6 (**II du présent article**) ;

– les élections renouvelant les membres de l'Assemblée de Corse (**II du présent article**) ;

– les élections destinées à élire les membres des assemblées de Guyane et de Martinique, et ainsi la mise en place des collectivités territoriales uniques destinées à remplacer les conseils généraux et régionaux existants, prévue par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 (**III du présent article**) ;

– les élections destinées à renouveler le conseil général du Département de Mayotte, collectivité territoriale unique exerçant les compétences départementales et régionales (**IV du présent article**, modifiant les deux derniers alinéas de l'article 3 de la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte, dont le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils n'avaient pas de caractère organique dans ses décisions n° 2010-619 DC du 2 décembre 2010 et n° 2013-668 DC du 16 mai 2013).

4. La fin du mandat des conseillers généraux élus dans des cantons compris intégralement dans le périmètre de la métropole de Lyon

Le chapitre II du titre II de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a prévu la création d'une collectivité territoriale à statut particulier dénommée « métropole de Lyon » qui exercera à compter du 1^{er} janvier 2015, les compétences intercommunales et départementales « *en lieu et place de la*

communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône ».

Ainsi, au 1^{er} janvier 2015, l'actuel département du Rhône sera scindé en deux parties : la métropole de Lyon et la partie nord restante du département du Rhône.

Dans l'attente des prochaines élections municipales et communautaires, afin de pourvoir les sièges de conseillers de la métropole de Lyon dès le 1^{er} janvier 2015, l'article 26 de la loi précitée a prévu que les conseillers communautaires de la communauté urbaine de Lyon exercent le mandat de conseiller métropolitain.

En application de l'article L. 191-1 du code électoral créé par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, le département du Rhône a fait l'objet d'une répartition nouvelle des cantons en vue de l'établissement du scrutin binominal ⁽¹⁾ excluant de ce redécoupage le territoire de la métropole de Lyon.

Le département du Rhône est administré par un conseil général comportant 54 membres élus dans chacun de ses cantons en mars 2008 ou en mars 2011. 31 cantons sont intégralement compris dans le territoire de la métropole de Lyon, 15 cantons sont entièrement inclus dans le territoire du département du Rhône restant et 8 cantons ont un territoire réparti sur l'emprise des deux futures collectivités territoriales.

Conformément au report des élections régionales et départementales prévu par le présent projet de loi, le mandat des conseillers généraux, qui aurait dû s'achever en mars 2015, prendra fin en décembre 2015. Sans adaptation au cas de la métropole de Lyon, les conseillers généraux élus par les électeurs situés sur le territoire de la métropole de Lyon siègeraient donc au conseil général du département du Rhône restant à compter du 1^{er} janvier 2015, alors même que celui-ci n'inclut pas la métropole de Lyon. Au surplus, ce double emploi concernerait les 31 élus dans le ressort de la nouvelle métropole sur un total actuel de 54 élus au conseil général : autrement dit, une majorité des membres du conseil général du Rhône serait élue à compter du 1^{er} janvier 2015 par des électeurs relevant d'une autre collectivité territoriale.

Comme le remarque le rapporteur de la commission spéciale du Sénat, *« l'abréviation de mandats électoraux à la suite d'une modification de périmètre géographique d'une collectivité territoriale est inédite. Le Gouvernement justifie, dans son étude d'impact, ce choix en estimant que "la règle démocratique veut que la légitimité politique procède de l'élection la plus récente" qui est, en l'espèce, l'élection des conseillers communautaires de mars 2014 lesquels deviendront les conseillers métropolitains en 2015. Plutôt que de retenir le principe selon lequel chaque élu, même au sein d'un canton, représente*

(1) Décret n° 2014-267 du 27 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département du Rhône.

l'ensemble des citoyens du département, le Gouvernement opte pour la solution inverse, considérant que "la création de la métropole de Lyon dotée des attributions d'un conseil départemental doit être regardée comme ayant rendu caduque l'appartenance des élus départementaux désignés dans le ressort de la métropole à une autre assemblée départementale" »⁽¹⁾.

En conséquence, **le V du présent article** propose de mettre fin au mandat des conseillers généraux dont le canton se situe sur le territoire de la métropole de Lyon à compter de la date de sa création. En revanche, il ne modifie pas le mandat des 8 conseillers généraux élus sur des cantons dont le territoire est à cheval sur la métropole et sur le département du Rhône, afin de respecter le droit à être représenté des électeurs résidant sur le territoire de ce dernier.

5. Le calendrier électoral local prévu par le droit en vigueur résulte de plusieurs modifications prévues par le législateur

Une telle modification du calendrier électoral n'a rien d'exceptionnel. Depuis le début de la V^e République, le législateur a déjà modifié à huit reprises la durée du mandat des conseillers généraux ou régionaux :

– la décision de reporter de six ou sept mois le renouvellement des conseillers généraux avait été prise en 1966⁽²⁾, en 1972⁽³⁾ et en 1988⁽⁴⁾, pour éviter que les élections législatives (et présidentielles dans le dernier cas) ne perturbent l'organisation et le sens des scrutins locaux ;

– des prorogations d'un an du mandat de tout ou partie des conseillers généraux ont ensuite été décidées en 1990⁽⁵⁾, en 1994⁽⁶⁾ et en 2005⁽⁷⁾ (dans ce dernier cas, les conseillers municipaux étaient également concernés), pour renforcer la visibilité de ces élections ou, en 1994, la stabilité des assemblées départementales⁽⁸⁾ ;

– en sens inverse, l'intervention du législateur a également conduit, en 1990, à écourter de deux ans le mandat de certains conseillers généraux⁽⁹⁾, afin

(1) *Rapport n° 658 (2013-2014) fait au nom de la commission spéciale sur la délimitation des régions par M. Michel Delebarre, déposé le 26 juin 2014, p. 50.*

(2) *Loi n° 66-947 du 21 décembre 1966 relative aux élections cantonales.*

(3) *Loi n° 72-1070 du 4 décembre 1972 relative aux élections cantonales.*

(4) *Loi n° 88-26 du 8 janvier 1988 relative aux élections cantonales.*

(5) *Loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.*

(6) *Loi n° 94-44 du 18 janvier 1994 rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux.*

(7) *Loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007.*

(8) *Le renouvellement de la moitié seulement des conseillers généraux, rétabli en 1994, réduisant mécaniquement l'ampleur des changements apportés à la composition des assemblées départementales.*

(9) *Il était alors prévu que le mandat des conseillers généraux qui seraient élus en 1994 ne dure que quatre ans, afin de permettre de renouveler l'intégralité des conseillers généraux en 1998.*

d'assurer le renouvellement concomitant, en 1992, des conseillers généraux et régionaux ⁽¹⁾.

Enfin, le calendrier actuellement en vigueur résulte de l'application de deux lois successives :

– la loi du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux avait réduit de trois ans le mandat des conseillers régionaux et des conseillers généraux élus, respectivement, en 2010 et 2011, afin qu'il viennent à échéance en mars 2014 ;

– la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral a allongé d'un an le mandat des conseillers généraux élus en mars 2008 et en mars 2011 et des conseillers régionaux élus en mars 2010 afin qu'ils viennent à échéance en mars 2015.

Le présent article conduirait ainsi :

– les conseillers régionaux élus en mars 2010 à effectuer un mandat de cinq ans et neuf mois ;

– les conseillers généraux élus en mars 2008 à effectuer un mandat de sept ans et neuf mois ;

– les conseillers généraux élus en mars 2011 à effectuer un mandat de quatre ans et neuf mois.

6. Une modification du calendrier électoral conforme aux règles fixées par le Conseil constitutionnel

L'article 34 de la Constitution prévoit qu'il revient à la loi de déterminer les règles applicables au « régime électoral [...] des assemblées locales », ainsi que de fixer « les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ». Dans ce cadre, le Conseil constitutionnel a explicitement précisé que la loi « peut décider une prorogation ou une cessation anticipée du mandat en cours » ⁽²⁾. Cependant, cette compétence n'est pas sans limite ; le législateur doit respecter un **principe de périodicité raisonnable de l'exercice du droit de suffrage** et le report doit s'inscrire dans un **objectif d'intérêt général**.

(1) La loi du 18 janvier 1994 précitée avait toutefois rétabli le renouvellement par moitié des conseillers généraux.

(2) *Décision n° 2013-671 DC du 6 juin 2013*, Loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français à l'étranger.

Dans ses décisions de 2010 et de 2013 relatives aux dernières modifications du calendrier électoral ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que « le législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales, peut, à ce titre, déterminer la durée du mandat des élus qui composent l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ; [...] toutefois, dans l'exercice de cette compétence, il doit se conformer aux principes d'ordre constitutionnel, qui impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable ».

Il a ainsi considéré en mai 2013 que « ce report, limité à un an, n'a pas pour effet de méconnaître le principe selon lequel les électeurs doivent être appelés à exercer leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable ». En l'espèce, l'allongement des mandats est inférieur à un an ; pour les conseillers régionaux élus en 2010 et les conseillers généraux élus en 2011, la durée du mandat qui en résultera demeurera inférieure à la durée de droit commun de six ans. En outre, elle n'aura pas d'impact sur les prochaines élections sénatoriales, prévues en septembre 2014 et septembre 2017.

En outre, le Conseil constitutionnel examine dans le cadre d'un contrôle restreint que la modification proposée du calendrier électoral répond à un objectif d'intérêt général ⁽²⁾ : ainsi, appelé à se prononcer en juin 2013 ⁽³⁾ sur un second report de l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ⁽⁴⁾, il a jugé « qu'en prolongeant d'une année au plus la durée du mandat des membres dont le renouvellement était prévu en juin 2013 en application des dispositions précitées de la loi du 15 juin 2011, le législateur a entendu permettre l'application sans délai de la réforme générale, en cours d'adoption, de la représentation des Français établis hors de France ; qu'en évitant qu'il soit porté atteinte à la sincérité du suffrage en organisant l'élection de ces membres concomitamment à l'adoption de cette réforme, il a poursuivi un but d'intérêt général ; que le législateur n'était pas tenu de subordonner la prorogation des mandats à l'entrée en vigueur de la réforme en discussion ; qu'au regard de la durée totale de prorogation résultant de la combinaison de la loi du 15 juin 2011 et de la loi

(1) Décisions n° 2010-603 DC du 11 février 2010, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, et n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

(2) En reprenant le même considérant de principe dans les deux décisions précitées : « le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; [...] il ne lui appartient donc pas de rechercher si le but que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à cet objectif ».

(3) Décision n° 2013-671 DC du 6 juin 2013, Loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français à l'étranger.

(4) La loi du 15 juin 2011 prorogeant le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger avait prorogé d'un an le mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, d'une durée initiale de six ans ; la loi n° 2013-498 du 13 juin 2013 portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger l'a prolongé d'une année supplémentaire, afin de préparer la réforme des instances représentatives des Français établis hors de France .

déférée, ces dispositions ne portent pas atteinte au principe selon lequel les électeurs doivent être appelés à exercer leur suffrage selon une périodicité raisonnable ».

Ainsi, dans le cas présent, le report à décembre 2015 des élections régionales est justifié par le redécoupage des circonscriptions régionales dans lesquelles seront élus les conseillers régionaux ; le report concomitant des élections départementales vise à favoriser la participation en évitant d'organiser deux scrutins locaux espacés de quelques mois et à permettre aux électeurs de se prononcer en connaissant précisément la nouvelles répartition des compétences entre départements et régions, prévue par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

De tels motifs d'intérêt général ont déjà été pris en compte par la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux modifications d'échéances électorales. Par exemple, dans sa décision précitée de 2010, le Conseil a jugé que *« la concomitance des scrutins peut [...] trouver une justification dans l'objectif de favoriser une plus forte participation du corps électoral à chacune de ces consultations »* ⁽¹⁾. Le même motif d'intérêt général avait déjà été reconnu en 1990 ⁽²⁾ et 1994 ⁽³⁾. En l'espèce, la concomitance entre élections départementales et élections régionales sera, de surcroît, accompagné d'une coïncidence de l'échéance des mandats, permettant de préparer des évolutions institutionnelles à l'horizon de 2020.

7. Un calendrier avalisé par la commission spéciale du Sénat et rejeté en séance publique par le Sénat

Tout en adoptant un amendement rédactionnel présenté par son rapporteur, la commission spéciale du Sénat n'a pas modifié le sens du dispositif du présent article, avant de rejeter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.

En séance publique, par coordination avec la suppression des articles 1^{er} et 4 du présent projet de loi, le Sénat a adopté des amendements supprimant le présent article.

8. Le rétablissement par la commission des Lois du calendrier électoral proposé par le projet de loi initial

La commission des Lois a adopté un amendement présenté par son rapporteur, rétablissant le présent article et le calendrier électoral proposé par le

(1) À l'époque, un autre motif expliquait le choix de législateur : la perspective de la mise en place du conseiller territorial.

(2) *Décision n° 90-280 DC du 6 décembre 1990*, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

(3) *Décision n° 93-331 DC du 13 janvier 1994*, Loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux.

gouvernement dans la version initiale du projet de loi, reportant les prochaines élections départementales et régionales en décembre 2015 et la fin des mandats acquis à cette occasion en mars 2020, moyennant quelques précisions rédactionnelles et de coordination.

*

* *

La Commission en vient à l'amendement CL98 rectifié du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de rétablir le report à décembre 2015 des élections régionales et départementales.

M. Charles de Courson. Monsieur le rapporteur, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a toujours considéré que le report des élections devait être justifié par un motif légitime. Or si tel est le cas pour les régionales, le report des élections départementales ne risque-t-il pas, lui, de poser un problème d'inconstitutionnalité ? Les élections ont déjà été repoussées d'un an. Il ne faudrait pas que nous devenions le Parlement libanais !

M. le rapporteur. Si je craignais un motif d'inconstitutionnalité, je n'aurais pas rétabli ici le texte du Gouvernement. En outre, ce n'est pas la première fois dans l'histoire de notre beau pays qu'une élection est reportée deux fois. Enfin, le mandat de la moitié des conseillers généraux et de la plupart des conseillers régionaux sera inférieur à six ans, c'est-à-dire à la durée de droit commun. Le problème que vous posez concernera les conseillers généraux élus en 2008, dont j'ai l'honneur de faire partie ; mais je doute qu'un report de neuf mois constitue un motif d'inconstitutionnalité.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 12 est ainsi rétabli.

Après l'article 12

La Commission examine l'amendement CL22 de Mme Marie-Françoise Bechtel.

Mme Marie-Françoise Bechtel. C'est la loi, mais non la Constitution, qui dispose que les conseils régionaux sont élus au suffrage universel « direct ». Le fait que mon amendement CL21 n'ait pas été adopté ne retire pas à celui-ci sa pertinence.

M. le rapporteur. Défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CL23 de Mme Marie-Françoise Bechtel.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Compte tenu de la taille nouvelle des régions, de l'hétérogénéité des territoires qui les composeront et de la répartition des compétences entre les collectivités, il semble utile que le représentant de l'État joue, très modestement, un rôle de coordination. Il faudrait au moins qu'il puisse réunir régulièrement l'instance chargée des projets économiques majeurs, c'est-à-dire le conseil régional, afin de vérifier la cohérence entre ces projets et l'aménagement du territoire tel qu'il résulte notamment des schémas de cohérence territoriale et de tous les schémas infrarégionaux.

Ce serait d'ailleurs conforme à la logique de la loi du 27 janvier 2014 instituant la conférence territoriale. Dès lors que les régions seront dotées de pouvoirs nouveaux et notamment de compétences exclusives, il appartient à l'État de s'assurer du respect de l'équilibre entre les territoires. Cet objectif d'intérêt général est cher aux Français et tous ceux qui, parmi nous, fréquentent les territoires, même sans être des élus locaux, sont conscients de la nécessité de veiller au traitement équitable et transparent des différentes composantes des conseils régionaux.

M. Charles de Courson. Je ne suis pas d'accord. Mieux vaudrait supprimer ce dispositif au niveau du conseil général, où il n'a pas prouvé son utilité, que de l'étendre au conseil régional.

M. le rapporteur. Avis défavorable car, sans préjuger du fond, cet amendement serait plus à sa place dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

La Commission rejette l'amendement.

CHAPITRE V

Dispositions relatives aux conséquences de la modification du calendrier électoral sur le calendrier d'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France (Division et intitulé nouveaux)

Article 13 (nouveau)

(art. 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)

Modification du calendrier d'élaboration du schéma régional de coopération intercommunale en Île-de-France

Introduit par la commission des Lois à l'initiative de votre rapporteur, le présent article tire les conséquences de la modification du calendrier électoral prévu par l'article 12 du présent projet de loi, en ce qui concerne l'organisation de la coopération intercommunale en Île-de-France.

1. Le calendrier d'élaboration du schéma régional de coopération intercommunale de la grande couronne parisienne

Issu d'un amendement déposé par le Gouvernement en première lecture du projet de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 prévoit les modalités d'achèvement de la carte intercommunale dans les départements de la grande couronne – Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne et Val-d'Oise – les communes de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne devant rejoindre la future métropole du Grand Paris.

Cet article prévoit qu'un projet de schéma régional de coopération intercommunale sera élaboré par le préfet d'Île-de-France sur propositions des préfets des départements de la Seine-et-Marne, de l'Essonne, des Yvelines et du Val-d'Oise.

Ce projet serait présenté, avant le 1^{er} septembre 2014, à la commission régionale de coopération intercommunale (CRCI) constituée des commissions départementales de la coopération intercommunale de ces quatre départements.

Ce projet serait ensuite soumis pour avis, aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés par le projet de schéma. Ceux-ci devront se prononcer dans un délai de trois mois. À défaut, l'avis sera réputé favorable.

Le projet et les avis rendus seront ensuite soumis, pour avis, à la commission régionale de coopération intercommunale par le préfet de région. La commission disposera d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis sera réputé favorable.

Les propositions de modification du projet de schéma adoptées par la commission régionale à la majorité des deux tiers de ses membres comprenant les deux tiers au moins des représentants des commissions départementales de la coopération intercommunale, des départements concernés par le projet, seront intégrées dans le projet de schéma.

Dans sa rédaction actuelle, le schéma serait arrêté avant le 28 février 2015 par le préfet de région.

Dès la publication du schéma régional de coopération intercommunale, les préfets de la Seine-et-Marne, de l'Essonne, des Yvelines et du Val-d'Oise auront alors la charge de définir par arrêté, avant le 30 juin 2015, les projets de création, de modification ou de fusion des EPCI à fiscalité propre, après consultation de la commission régionale de coopération intercommunale s'ils souhaiteraient s'écarter du schéma adopté.

2. L'assouplissement du calendrier rendu possible par le décalage du calendrier électoral

Le report des opérations électorales, prévues actuellement au printemps 2015, va décharger les préfetures de l'organisation des élections départementales et régionales en 2015 et ainsi permettre de donner plus de temps à la concertation locale dans le processus d'élaboration d'une nouvelle carte des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans les départements de grande couronne, tout en maintenant l'objectif d'un achèvement concomitant à la mise en place de la métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016.

Aussi le présent article accorde à la commission régionale de coopération intercommunale un délai plus long, de cinq mois au lieu de trois, pour examiner le projet de schéma avant que celui-ci ne soit arrêté par le préfet de région. La date limite laissée au préfet de région pour arrêter le schéma régional de coopération intercommunale serait ainsi reportée du 28 février au 30 avril 2015.

Enfin, après que le schéma a été arrêté, lorsque le préfet souhaite s'en écarter, compte tenu du réajustement calendaire proposé, la commission régionale ne disposera plus que d'un délai d'un mois pour examiner les arrêtés de projets divergents qui doivent être pris au 1^{er} juillet 2015.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL99 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tire les conséquences de la modification du calendrier électoral sur celui de l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France. Je propose de laisser deux mois de plus au préfet de région pour arrêter le schéma régional de coopération intercommunale.

La Commission adopte l'amendement portant article additionnel.

Après l'article 13

Puis elle est saisie de l'amendement CL51 de M. François de Rugy.

M. François de Rugy. Je connais l'hostilité du président Urvoas aux amendements demandant des rapports, mais vous savez bien qu'ils n'ont souvent d'autre but que de contourner l'article 40 de la Constitution !

J'observe que l'amendement précédent du rapporteur a été adopté sans le moindre débat alors qu'il fleurait bon le cavalier législatif, à l'instar d'autres amendements dont on a renvoyé les auteurs au projet de loi sur les compétences

des régions. Quel lien y a-t-il, en effet, entre l'intercommunalité en Île-de-France et le redécoupage des régions ou le calendrier électoral ?

J'en viens à notre amendement. Les régions s'agrandissent et ont vocation à assumer à l'avenir certaines compétences départementales, et les deux textes préparent à terme la suppression des conseils généraux. Cela peut poser un problème de représentation des territoires – nous en avons parlé à propos du nombre d'élus. Voilà pourquoi nous proposons la création au sein des régions d'une sorte de chambre consultative des territoires, l'administration des régions restant confiée à des élus au suffrage universel direct.

M. le rapporteur. Avis défavorable : par principe, notre Commission est opposée aux amendements tendant à inclure des demandes de rapport dans un projet de loi.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi, modifié par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi
adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

**Projet de loi relatif à la délimitation
des régions, aux élections régionales
et départementales et modifiant le
calendrier électoral**

**Projet de loi relatif à la délimitation
des régions, aux élections régionales
et départementales et modifiant le
calendrier électoral**

CHAPITRE I^{ER}

**Dispositions relatives à la délimitation
des régions**

CHAPITRE I^{ER}
**Dispositions relatives à la délimitation
des régions**

Article 1^{er} A (nouveau)

Article 1^{er} A (nouveau)

La présente loi a pour objectifs de permettre une meilleure efficacité publique, de lutter contre l'érosion de la démocratie locale et d'armer la France face aux défis de la mondialisation, en s'appuyant sur les territoires.

Supprimé

**amendements identiques
CL85, CL3 et CL42**

La présente loi doit respecter la diversité des territoires, des collectivités territoriales et des établissements publics qui leur sont attachés. Pour ce faire, elle permet la mise en œuvre de réponses différenciées et adaptées aux réalités de chaque territoire

La présente loi doit redéfinir la sphère d'intervention de l'État, permettant une nouvelle implantation des services de l'État sur les territoires. Elle est associée à une réforme de la fiscalité locale permettant d'accroître l'autonomie fiscale des collectivités territoriales et d'aboutir à une fiscalité efficace et plus lisible pour les citoyens.

La présente loi pose le principe selon lequel toute réorganisation du périmètre ou de l'organisation des différents niveaux de collectivités territoriales prévus à l'article 72 de la Constitution, ainsi que les établissements publics qui leur sont associés, doit être précédée d'une répartition des compétences entre ces collectivités en cohérence avec la nouvelle architecture proposée.

Dispositions en vigueur

—

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 4111-1. – Les régions sont des collectivités territoriales.

Elles sont créées dans les limites territoriales précédemment reconnues aux établissements publics régionaux.

Texte du projet de loi adopté par le Sénat

—

Article 1^{er}

(Supprimé)

Texte adopté par la Commission

—

Article 1^{er}

I. – Le second alinéa de l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I. – » ;

2° Le second alinéa est remplacé par un II ainsi rédigé :

« II. – Sans préjudice des dispositions applicables aux régions d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Corse, les régions sont constituées à partir des régions suivantes, dans leurs limites territoriales en vigueur au 31 décembre 2015 :

« – Alsace et Lorraine ;

« – Aquitaine et Limousin ;

« – Auvergne et Rhône-Alpes ;

« – Bourgogne et Franche-Comté ;

« – Bretagne ;

« – Centre et Poitou-Charentes ;

« – Champagne-Ardenne et Picardie ;

« – Île-de-France ;

« – Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ;

« – Nord-Pas-de-Calais ;

« – Basse-Normandie et Haute-Normandie ;

« – Pays de la Loire ;

« – Provence-Alpes-Côte d'Azur. »

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi
adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

II. – Le présent article entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016.

amendement CL86

Article 2

Article 2

(Supprimé)

I. – Lorsque qu'une région mentionnée à l'article 1^{er} est constituée par regroupement de plusieurs régions :

1° Son nom provisoire est constitué de la juxtaposition, dans l'ordre alphabétique, des noms des régions regroupées, à l'exception de la région constituée du regroupement de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie qui est dénommée : « Normandie » ;

2° Son chef-lieu provisoire est fixé par décret pris avant le 31 décembre 2015, après avis du conseil municipal de la commune envisagée comme siège du chef-lieu et des conseils régionaux intéressés. L'avis des conseils régionaux est rendu après consultation du conseil économique, social et environnemental régional et après concertation avec les représentants des collectivités territoriales, des organismes consulaires et des organisations professionnelles représentatives.

3° Son nom et son chef-lieu sont fixés par décret en Conseil d'État pris avant le 1^{er} juillet 2016, après avis du conseil régional.

Les avis prévus au présent I sont réputés favorables s'ils n'ont pas été émis dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet.

II. – Au premier alinéa de l'article L. 4121-1 du code général des collectivités territoriales, les mots : « la loi » sont remplacés par les mots : « décret en Conseil d'État ».

amendement CL87

Art. L. 4121-1. – Le nom d'une région est modifié par la loi après consultation du conseil régional et des conseils départementaux intéressés.

La modification du nom d'une région peut être demandée par le conseil

Dispositions en vigueur

régional et les conseils départementaux intéressés.

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 3114-1 (version à venir). – I. – Plusieurs départements formant, dans la même région, un territoire d'un seul tenant peuvent, par délibérations concordantes de leurs conseils départementaux, demander à être regroupés en un seul département. L'avis du comité de massif compétent est requis dès lors que l'un des départements intéressés comprend des territoires de montagne au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Son avis est réputé favorable s'il ne s'est pas prononcé à l'expiration d'un délai de quatre mois suivant la notification par le représentant de l'Etat des délibérations des conseils départementaux intéressés.

Par dérogation aux articles L. 3121-9 et L. 3121-10, la demande de regroupement de départements prévue au premier alinéa est inscrite à l'ordre du jour du conseil départemental à l'initiative d'au moins 10 % de ses membres.

II. – Le Gouvernement ne peut donner suite à la demande que si ce projet de regroupement recueille, dans chacun des départements concernés, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

Cette consultation des électeurs est organisée selon les modalités

Texte du projet de loi adopté par le Sénat

Article 3

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le II de l'article L. 3114-1 est abrogé ;

Texte adopté par la Commission

Article 3

I. – À compter du 1^{er} janvier 2016, le code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, est ainsi modifié :

1° Les articles L. 3114-1 et L. 4123-1 sont abrogés ;

Dispositions en vigueur

définies à l'article L.O. 1112-3, au second alinéa de l'article L.O. 1112-4, aux articles L.O. 1112-5 et L.O. 1112-6, au second alinéa de l'article L.O. 1112-7 et aux articles L.O. 1112-8 à L.O. 1112-14. Un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales fixe la date du scrutin, qui ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la dernière délibération prévue au I du présent article.

III. – Le regroupement est décidé par décret en Conseil d'Etat.

Art. L. 4122-1-1. – I. – Un département et deux régions contiguës peuvent demander, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire d'une région qui lui est limitrophe. La demande de modification est inscrite à l'ordre du jour du conseil général, par dérogation aux articles L. 3121-9 et L. 3121-10, et du conseil régional, par dérogation aux articles L. 4132-8 et L. 4132-9, à l'initiative d'au moins 10 % de leurs membres.

II. – Le Gouvernement ne peut donner suite à la demande que si ce projet de modification des limites régionales recueille, dans le département et dans chacune des deux régions concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

Cette consultation des électeurs est organisée selon les modalités définies à l'article L.O. 1112-3, au second alinéa de l'article L.O. 1112-4, aux articles L.O. 1112-5 et L.O. 1112-6, au second alinéa de l'article L.O. 1112-7 et aux articles L.O. 1112-8 à L.O. 1112-14. Un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales fixe la date du scrutin, qui ne peut intervenir moins de deux mois après la

**Texte du projet de loi
adopté par le Sénat**

2° L'article L. 4122-1-1 est ainsi rédigé :

« *Art. L. 4122-1-1. – I. – Un* département et une région, lorsqu'ils sont limitrophes, peuvent demander, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire de la région concernée. La demande de modification est inscrite à l'ordre du jour du conseil général, par dérogation aux articles L. 3121-9 et L. 3121-10, et du conseil régional, par dérogation aux articles L. 4132-8 et L. 4132-9, à l'initiative d'au moins 10 % de leurs membres.

« II. – La modification des limites territoriales des régions concernées est décidée par décret en Conseil d'Etat. »

Texte adopté par la Commission

2° L'article L. 4122-1-1 est ainsi modifié :

a) À la première phrase du I, après le mot : « délibérantes » sont insérés les mots : « adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés » ;

b) Le II est abrogé ;

Dispositions en vigueur

transmission de la dernière délibération prévue au I du présent article.

III. – La modification des limites territoriales des régions concernées est décidée par décret en Conseil d'Etat.

Art. L. 3121-9, L. 3121-10, L. 4132-8 et L. 4132-9. – Cf. annexe

Art. L. 4123-1. – I. – Plusieurs régions formant un territoire d'un seul tenant et sans enclave peuvent, par délibérations concordantes de leurs conseils régionaux, demander à être regroupées en une seule région. L'avis du comité de massif compétent est requis dès lors que l'une des régions intéressées comprend des territoires de montagne au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Son avis est réputé favorable s'il ne s'est pas prononcé à l'expiration d'un délai de quatre mois suivant la notification par le représentant de l'Etat des délibérations des conseils régionaux intéressés.

Par dérogation aux articles L. 4132-8 et L. 4132-9, la demande de regroupement des régions prévue au premier alinéa est inscrite à l'ordre du jour du conseil régional à l'initiative d'au moins 10 % de ses membres.

Ce projet de regroupement est soumis pour avis aux conseils généraux concernés. L'avis de tout conseil général qui, à l'expiration d'un délai de trois mois suivant sa saisine par le président du conseil régional, ne s'est pas prononcé est réputé favorable.

II. – Le Gouvernement ne peut donner suite à la demande que si ce projet de regroupement recueille, dans chacune des régions concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

Cette consultation des électeurs est organisée selon les modalités définies à l'article L.O. 1112-3, au

Texte du projet de loi adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

c) À la fin du III, les mots : « décret en Conseil d'État » sont remplacés par les mots : « la loi » ;

3° Le II de l'article L. 4123-1 est abrogé ;

Alinéa supprimé

Dispositions en vigueur

second alinéa de l'article L.O. 1112-4, aux articles L.O. 1112-5 et L.O. 1112-6, au second alinéa de l'article L.O. 1112-7 et aux articles L.O. 1112-8 à L.O. 1112-14. Un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales fixe la date du scrutin, qui ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la dernière délibération prévue au I du présent article.

III. – Le regroupement est décidé par décret en Conseil d'Etat.

Art. L. 4124-1. – I. – Une région et les départements qui la composent peuvent, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, demander à fusionner en une unique collectivité territoriale exerçant leurs compétences respectives. La demande de modification est inscrite à l'ordre du jour du conseil général, par dérogation aux articles L. 3121-9 et L. 3121-10, et du conseil régional, par dérogation aux articles L. 4132-8 et L. 4132-9, à l'initiative d'au moins 10 % de leurs membres.

Lorsque le territoire concerné comprend des zones de montagne délimitées conformément à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 précitée, les comités de massif concernés sont consultés sur le projet de fusion. Leur avis est réputé favorable s'ils ne se sont pas prononcés à l'expiration d'un délai de quatre mois suivant la notification, par le représentant de l'Etat dans la région, des délibérations du conseil régional et des conseils généraux intéressés.

II. – Le Gouvernement ne peut donner suite à la demande que si ce projet de fusion recueille, dans chacun des départements concernés, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

Cette consultation des électeurs est organisée selon les modalités définies à l'article L.O. 1112-3, au second alinéa de l'article L.O. 1112-4,

**Texte du projet de loi
adopté par le Sénat**

4° Le II de l'article L. 4124-1 est abrogé.

Texte adopté par la Commission

3° (*Sans modification*)

Dispositions en vigueur

aux articles L.O. 1112-5 et L.O. 1112-6, au second alinéa de l'article L.O. 1112-7 et aux articles L.O. 1112-8 à L.O. 1112-14. Un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales fixe la date du scrutin, qui ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la dernière délibération prévue au I du présent article.

III. – La fusion de la région et des départements qui la composent en une unique collectivité territoriale est décidée par la loi, qui détermine son organisation et les conditions de son administration.

Code électoral

Art. L. 335. – Les conseillers régionaux et les membres de l'Assemblée de Corse sont élus dans les conditions fixées par les dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} du présent code et par celles du présent livre.

Code électoral

Tableau annexé n° 7

Région : Effectif global du conseil

Texte du projet de loi adopté par le Sénat

Article 4

(Supprimé)

CHAPITRE II

Dispositions relatives aux élections régionales

Article 5

L'article L. 335 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application du présent livre, la métropole de Lyon est assimilée à un département. »

Article 6

(Supprimé)

Texte adopté par la Commission

II. – L'article L. 4122-1-1 du même code est abrogé à compter du 1^{er} mars 2019.

amendement CL88 rectifié

Article 4

Maintien de la suppression

CHAPITRE II

Dispositions relatives aux élections régionales

Article 5

(Sans modification)

Article 6

Le tableau n° 7 annexé au code électoral est remplacé par un tableau ainsi rédigé :

Région : Effectif du conseil régional

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
régional		
Département : Nombre de candidats par section départementale		<i>Département : Nombre de candidats par section départementale</i>
Alsace : 47		<i>Alsace et Lorraine : 120</i>
Bas-Rhin : 29		<i>Meurthe-et-Moselle : 23</i>
Haut-Rhin : 22		<i>Meuse : 8</i>
Aquitaine : 85		<i>Moselle : 32</i>
Dordogne : 14		<i>Bas-Rhin : 33</i>
Gironde : 38		<i>Haut-Rhin : 23</i>
Landes : 12		<i>Vosges : 13</i>
Lot-et-Garonne : 12		<i>Aquitaine et Limousin : 128</i>
Pyrénées-Atlantiques : 19		<i>Corrèze : 10</i>
Auvergne : 47		<i>Creuze : 6</i>
Allier : 15		<i>Dordogne : 15</i>
Cantal : 8		<i>Gironde : 49</i>
Haute-Loire : 10		<i>Landes : 14</i>
Puy-de-Dôme : 22		<i>Lot-et-Garonne : 13</i>
Bourgogne : 57		<i>Pyrénées-Atlantiques : 23</i>
Côte-d'Or : 19		<i>Haute-Vienne : 14</i>
Nièvre : 11		<i>Auvergne et Rhône-Alpes : 150</i>
Saône-et-Loire : 21		<i>Ain : 14</i>
Yonne : 14		<i>Allier : 9</i>
Bretagne : 83		<i>Ardèche : 8</i>
Côte d'Armor : 18		<i>Cantal : 5</i>
Finistère : 27		<i>Drôme : 12</i>
Ille-et-Vilaine : 26		<i>Isère : 26</i>
Morbihan : 20		<i>Loire : 17</i>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
Centre : 77		<i>Haute-Loire : 6</i>
Cher : 13		<i>Métropole de Lyon : 28</i>
Eure-et-Loir : 15		<i>Puy-de-Dôme : 14</i>
Indre : 10		<i>Rhône : 10</i>
Indre-et-Loire : 19		<i>Savoie : 10</i>
Loir-et-Cher : 12		<i>Haute-Savoie : 17</i>
Loiret : 20		<i>Bourgogne et Franche Comté : 100</i>
Champagne-Ardenne : 49		<i>Côte-d'Or : 21</i>
Ardennes : 13		<i>Doubs : 21</i>
Aube : 13		<i>Jura : 11</i>
Marne : 21		<i>Nièvre : 10</i>
Haute-Marne : 10		<i>Haute-Saône : 10</i>
Franche-Comté : 43		<i>Saône-et-Loire : 22</i>
Territoire de Belfort : 8		<i>Yonne : 14</i>
Doubs : 20		<i>Territoire de Belfort : 7</i>
Jura : 12		<i>Bretagne : 83</i>
Haute-Saône : 11		<i>Côtes-d'Armor : 17</i>
Guadeloupe : 41		<i>Finistère : 25</i>
Guadeloupe : 43		<i>Ille-et-Vilaine : 28</i>
Île-de-France : 209		<i>Morbihan : 21</i>
Essone : 23		<i>Centre et Poitou-Charentes : 132</i>
Hauts-de-Seine : 29		<i>Charente : 13</i>
Ville de Paris : 44		<i>Charente-Maritime : 21</i>
Seine-et-Marne : 23		<i>Cher : 12</i>
Seine-Saint-Denis : 29		<i>Eure-et-Loir : 15</i>
Val-de-Marne : 26		<i>Indre : 9</i>
Val-d'Oise : 23		<i>Indre-et-Loire : 20</i>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
Yvenines : 28		<i>Loir-et-Cher : 12</i>
Lanquedoc-Roussillon : 67		<i>Loiret : 22</i>
Aude : 12		<i>Deux-Sèvres : 13</i>
Gard : 20		<i>Vienne : 15</i>
Hérault : 26		<i>Champagne-Ardenne et Picardie : 106</i>
Lozère : 5		<i>Aisne : 20</i>
Pyrénées-Orientales : 14		<i>Ardennes : 11</i>
Limousin : 43		<i>Aube : 12</i>
Corrèze : 16		<i>Marne : 20</i>
Creuse : 10		<i>Haute-Marne : 8</i>
Haute-Vienne : 23		<i>Oise : 28</i>
Lorraine : 73		<i>Somme : 21</i>
Meurthe et Moselle : 24		<i>Guadeloupe : 41</i>
Meuse : 9		<i>Guadeloupe : 43</i>
Moselle : 33		<i>Ile-de-France : 150</i>
Vosges : 15		<i>Paris : 30</i>
Midi-Pyrénées : 91		<i>Seine-et-Marne : 19</i>
Ariège : 8		<i>Yvelines : 20</i>
Aveyron : 12		<i>Essonne : 18</i>
Haute-Garonne : 34		<i>Hauts-de-Seine : 22</i>
Gers : 9		<i>Seine-Saint-Denis : 21</i>
Lot : 8		<i>Val-de-Marne : 19</i>
Hautes-Pyrénées : 11		<i>Val-d'Oise : 17</i>
Tarn : 15		<i>Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées : 150</i>
Tarn-et-Garonne : 10		<i>Ariège : 6</i>
Basse-Normandie : 47		<i>Aude : 12</i>
Calvados : 23		<i>Aveyron : 9</i>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
Manche : 18		<i>Gard : 21</i>
Orne : 12		<i>Haute-Garonne : 36</i>
Haute-Normandie : 55		<i>Gers : 7</i>
Eure : 19		<i>Hérault : 31</i>
Seine-Maritime : 40		<i>Lot : 7</i>
Nord-Pas-de-Calais : 113		<i>Lozère : 4</i>
Nord : 74		<i>Hautes-Pyrénées : 8</i>
Pas-de-Calais : 43		<i>Pyrénées-Orientales : 14</i>
Pays de la Loire : 93		<i>Tarn : 12</i>
Loire-Atlantique : 33		<i>Tarn-et-Garonne : 9</i>
Maine-et-Loire : 23		<i>Nord-Pas-de-Calais : 113</i>
Mayenne : 11		<i>Nord : 74</i>
Sarthe : 18		<i>Pas-de-Calais : 43</i>
Vendée : 18		<i>Basse-Normandie et Haute-Normandie : 102</i>
Picardie : 57		<i>Calvados : 23</i>
Aisne : 19		<i>Eure : 20</i>
Oise : 25		<i>Manche : 17</i>
Somme : 19		<i>Orne : 11</i>
Poitou-Charentes : 55		<i>Seine-Maritime : 41</i>
Charente : 14		<i>Pays de la Loire : 93</i>
Charente-Maritime : 20		<i>Loire-Atlantique : 35</i>
Deux-Sèvres : 14		<i>Maine-et-Loire : 22</i>
Vienne : 15		<i>Mayenne : 10</i>
Provence-Alpes-Côte d'Azur : 123		<i>Sarthe : 17</i>
Alpes-de-Haute-provence : 7		<i>Vendée : 19</i>
Hautes-Alpes : 6		<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur : 123</i>
Alpes-Maritimes : 30		<i>Alpes-de-Haute-provence : 6</i>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
Bouches-du-Rhône : 51 Var : 25 Vaucluse : 16 La Réunion : 45 La Réunion : 47 Rhône-Alpes : 157 Ain : 16 Ardèche : 11 Drôme : 14 Isère : 31 Loire : 24 Rhône : 45 Savoie : 13 Haute-Savoie : 19	Article 7	Hautes-Alpes : 6 Alpes-Maritimes : 29 Bouches-du-Rhône : 51 Var : 27 Vaucluse : 16 La Réunion : 45 La Réunion : 47
<p><i>Art. L. 338.</i> – Les conseillers régionaux sont élus dans chaque région au scrutin de liste à deux tours sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. Chaque liste est constituée d'autant de sections qu'il y a de départements dans la région.</p>	<p>I. – <i>L'article L. 338 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p>	<p>I. – Supprimé</p>
<p>Au premier tour de scrutin, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal au quart du nombre des sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application du quatrième alinéa ci-après.</p>		

Dispositions en vigueur

Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé à un second tour. Il est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix un nombre de sièges égal au quart du nombre des sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application du quatrième alinéa ci-après.

Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

Art. L. 338-1. – Les sièges attribués à chaque liste en application de l'article L. 338 sont répartis entre les sections départementales qui la composent au prorata des voix obtenues par la liste dans chaque département. Cette attribution opérée, les sièges restant à attribuer sont répartis entre les sections départementales selon la règle de la plus forte moyenne. Si plusieurs sections départementales ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la section départementale qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est

Texte du projet de loi adopté par le Sénat

« Chaque section départementale compte au moins cinq conseillers régionaux. »

II. – Après le deuxième alinéa de l'article L. 338-1 du code électoral, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

Texte adopté par la Commission

L'article L. 338-1 du code électoral est ainsi modifié :

1° Après le deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

Dispositions en vigueur

attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque section départementale.

Lorsque la région est composée d'un seul département, les sièges sont attribués dans le ressort de la circonscription régionale selon les mêmes règles.

Texte du projet de loi adopté par le Sénat

« Si, après répartition des sièges en application de l'article L. 338 et du présent article, ont été élus moins de cinq conseillers régionaux issus des sections départementales correspondant à un département, des sièges supplémentaires sont ajoutés à l'effectif du conseil régional afin d'atteindre le seuil de cinq conseillers régionaux au titre du ou des départements concernés.

« Le nombre total ainsi majoré des sièges du conseil régional est réparti selon les règles prévues aux deuxième à avant-dernier alinéas de l'article L. 338.

« Les sièges supplémentaires résultant de cette nouvelle répartition sont attribués aux candidats des listes bénéficiaires, dans l'ordre de leur présentation dans la ou les sections départementales correspondant aux départements dont la représentation doit être complétée. »

Article 8

Le présent chapitre s'applique à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux suivant la promulgation de la présente loi.

Texte adopté par la Commission

« Si, après la répartition des sièges prévue au premier alinéa, chaque département ne compte pas au moins deux conseillers régionaux, un ou plusieurs sièges attribués à la liste arrivée en tête au niveau régional sont réattribués à la ou aux sections départementales de cette liste afin que chaque département dispose au moins de deux sièges.

Alinéa supprimé

« Le ou les sièges ainsi réattribués correspondent au dernier siège ou aux derniers sièges attribués à la liste arrivée en tête au niveau régional et répartis entre les sections départementales en application du premier alinéa, sous réserve du cas où les départements prélevés seraient tributaires d'un seul ou de deux sièges.

2° Après les mots : « selon les », la fin du dernier alinéa est ainsi rédigée : « règles prévues aux deux premiers alinéas. ».

amendement CL90

Article 8

... loi. Ces élections ont lieu dans le cadre des régions définies à l'article 1^{er}.

amendement CL91

Dispositions en vigueur

Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral

Art. 14. – L'article L. 210-1 du même code est ainsi rédigé :

« *Art. L. 210-1.* – Les candidats présentés en binôme en vue de l'élection au conseil départemental souscrivent, avant chaque tour de scrutin, une déclaration conjointe de candidature dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. Cette déclaration, revêtue de la signature des deux candidats, énonce les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession de chacun d'entre eux. Elle mentionne également pour chaque candidat la personne appelée à le remplacer comme conseiller départemental dans le cas prévu à l'article L. 221. Les articles L. 155 et L. 163 sont applicables à la désignation du remplaçant.

.....

Art. 15. – L'article L. 221 du même code est ainsi rédigé :

« *Art. L. 221.* – En cas de démission d'office déclarée en application de l'article L. 118-3 ou en cas d'annulation de l'élection d'un binôme de candidats, il est procédé à une élection partielle dans le délai de trois mois à compter de cette déclaration ou de cette annulation.

Texte du projet de loi adopté par le Sénat

CHAPITRE III
Dispositions relatives au remplacement des conseillers départementaux

Article 9

L'article 15 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral est ainsi rédigé :

« L'article L. 221 du code électoral est ainsi rédigé :

« *Art. L. 221.* – I. – En cas de démission d'office déclarée en application de l'article L. 118-3 ou en cas d'annulation de l'élection d'un candidat ou d'un binôme de candidats, il est procédé à une élection partielle, dans les conditions prévues au VI, dans le délai de trois mois à compter de cette déclaration ou de cette annulation.

Texte adopté par la Commission

CHAPITRE III
Dispositions relatives au remplacement des conseillers départementaux

Article 9

I. – À la troisième phrase du deuxième alinéa de l'article 14 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, les mots : « prévu à » sont remplacés par les mots : « prévu au II de ».

II. – (Alinéa sans modification)

amendement CL92

(Alinéa sans modification)

« *Art. L. 221.* – (Alinéa sans modification)

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>« Le conseiller départemental dont le siège devient vacant pour toute autre cause que celles mentionnées au premier alinéa est remplacé par la personne élue en même temps que lui à cet effet.</p>	<p>« II. – Le conseiller départemental dont le siège devient vacant pour toute autre cause que celles mentionnées au I est remplacé par la personne élue en même temps que lui à cet effet.</p>	<p>« II. – <i>(Sans modification)</i></p>
<p>« Il n'est procédé à aucune élection partielle dans les six mois précédant le renouvellement des conseils départementaux. »</p>	<p>« III. – Si le remplacement d'un conseiller n'est plus possible dans les conditions prévues au II, il est procédé à une élection partielle au scrutin uninominal majoritaire dans le délai de trois mois suivant la vacance. L'article L. 191 et le deuxième alinéa de l'article L. 210-1 ne sont pas applicables à cette élection.</p>	<p>« III. – <i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 118-3, L. 191, L. 210-1. – Cf. annexe</i></p>	<p>« IV. – En cas de vacance simultanée des deux sièges du même canton, et si le remplacement n'est plus possible dans les conditions prévues au II, les deux sièges sont renouvelés dans le délai de trois mois dans les conditions prévues au VI.</p>	<p>« IV. – ... renouvelés <i>par une élection partielle</i> dans ...</p>
		<p>amendement CL93</p>
	<p>« V. – Si deux sièges deviennent vacants successivement dans le même canton, que le remplacement n'est plus possible dans les conditions prévues au II et que la période de dépôt des candidatures pour le remplacement du premier siège vacant n'est pas encore close, les deux sièges sont renouvelés dans le délai de trois mois suivant la dernière vacance dans les conditions prévues au VI.</p>	<p>« V. – ... pour le <i>premier tour de scrutin</i> visant au remplacement du premier siège vacant n'est pas encore close, les deux sièges sont renouvelés <i>par une élection partielle</i> dans ...</p>
		<p>amendements CL93 et CL94</p>
<p><i>Art. L. 192 et L. 218. – Cf annexe</i></p>	<p>« VI. – Sont applicables aux élections partielles mentionnées aux I, IV et V les dispositions prévues pour un renouvellement général, à l'exception des articles L. 192 et L. 218.</p>	<p>« VI. – ... l'exception <i>de l'article L. 192.</i></p>
		<p>amendement CL95</p>
	<p>« VII. – Il n'est procédé à aucune élection partielle dans les six mois précédant le renouvellement des conseils départementaux. »</p>	<p>« VII. – ... renouvellement <i>général</i> des ...</p>
		<p>amendement CL96</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Art. 16. – L'article L. 223 du même code est ainsi modifié :</p>	<p>Article 10</p>	<p>Article 10</p>
<p>1° Le début de la première phrase est ainsi rédigé : « Les deux conseillers départementaux élus restent en fonctions... (<i>le reste sans changement</i>). »</p>	<p>Au 1° de l'article 16 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 précitée, les mots : « Les deux conseillers départementaux » sont remplacés par les mots : « Le conseiller départemental ou les conseillers départementaux ».</p>	<p>I. – (<i>Sans modification</i>)</p>
<p>2° Les deux dernières phrases sont supprimées.</p>		
<p>Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 précitée</p>		
<p>Art. 19. –</p>		
<p>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>		
<p>.</p>		
<p>À la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 3122-2, après le mot : « renouvellement, », sont insérés les mots : « sans préjudice de la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 221 du code électoral, » ;</p>		<p>II. – <i>Le 4° du II de l'article 19 de la même loi est supprimé.</i></p>
<p>.</p>		<p>amendement CL97</p>
	<p>Article 11</p>	<p>Article 11</p>
	<p>(Supprimé)</p>	<p>Maintien de la suppression</p>
	<p><i>CHAPITRE IV</i> Dispositions relatives au calendrier électoral (<i>Division et intitulé supprimés</i>)</p>	<p><i>CHAPITRE IV</i> Dispositions relatives au calendrier électoral amendement CL98 rectifié</p>
	<p>Article 12</p>	<p>Article 12</p>
<p>Art. L. 192. – Cf annexe</p>	<p>(Supprimé)</p>	<p>I. – <i>Par dérogation à l'article L. 192 du code électoral :</i></p>
		<p>1° <i>Le premier renouvellement général des conseils départementaux suivant la promulgation de la présente</i></p>

Dispositions en vigueur

**Texte du projet de loi
adopté par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

Art. L. 192 (version à venir). – Cf
annexe

Art. L. 336. – Cf annexe

**Code général des collectivités
territoriales**

Art. L. 4132-7. – Cf annexe

loi se tient en décembre 2015 ;

2° Sous réserve du V du présent article, le mandat des conseillers généraux élus en mars 2008 et en mars 2011 prend fin en décembre 2015 ;

I bis. – Par dérogation au même article L. 192, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, le mandat des conseillers départementaux élus en décembre 2015 prend fin en mars 2020.

II. – Par dérogation à l'article L. 336 du code électoral :

1° Le premier renouvellement général des conseils régionaux et de l'Assemblée de Corse suivant la promulgation de la présente loi se tient en décembre 2015 ;

2° Le mandat des conseillers régionaux élus en mars 2010 prend fin en décembre 2015. Toutefois, dans les régions constituées par regroupement de plusieurs régions en application de l'article 1^{er} de la présente loi, le président de chaque conseil régional gère les affaires courantes ou présentant un caractère urgent entre la date du scrutin et le 31 décembre 2015 ;

3° Les conseillers régionaux élus en décembre 2015 tiennent leur première réunion :

a) Le lundi 4 janvier 2016 dans les régions constituées par regroupement de plusieurs régions en application de l'article 1^{er} de la présente loi ;

b) À la date prévue à l'article L. 4132-7 du code général des collectivités territoriales dans les autres régions ;

4° Le mandat des conseillers régionaux et des membres de

Dispositions en vigueur

**Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011
relative aux collectivités territoriales
de Guyane et de Martinique**

Art. 21. – À l'exception du titre II et des articles 13 à 15 et 17 à 20, la présente loi entre en vigueur :

1° En ce qui concerne les dispositions applicables à la Guyane, à compter de la première réunion de l'assemblée de Guyane suivant sa première élection en mars 2015, concomitamment au renouvellement des conseils régionaux et des conseils généraux ;

2° En ce qui concerne les dispositions applicables à la Martinique, à compter de la première réunion de l'assemblée de Martinique suivant sa première élection en mars 2015, concomitamment au renouvellement des conseils régionaux et des conseils généraux.

**Loi organique n° 2010-1486 du
7 décembre 2010 relative au
Département de Mayotte**

Art. 3. – À compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011, les articles L.O. 450,

**Texte du projet de loi
adopté par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

l'Assemblée de Corse élus en décembre 2015 prend fin au mois de mars 2020.

III. – L'article 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique est ainsi modifié :

1° Aux 1° et 2°, le mot : « mars » est remplacé par le mot : « décembre » ;

2° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

« Le mandat des conseillers régionaux et généraux de Guyane et de Martinique en fonction à la date de la promulgation de la loi n° du relative à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral prend fin en décembre 2015.

« Le mandat des membres des assemblées de Guyane et de Martinique élus en décembre 2015 prend fin en mars 2020. »

IV. – L'article 3 de la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte est ainsi modifié :

Dispositions en vigueur

L.O. 456 à L.O. 459, L.O. 461 et L.O. 465 à L.O. 470 du code électoral sont abrogés.

Le titre I^{er} du livre VI du code électoral, dans sa rédaction en vigueur à la date de publication de la présente loi organique, est applicable à l'élection des conseillers généraux prévue en mars 2011.

Toutefois, par dérogation à l'article L.O. 457, le mandat des conseillers généraux élus en mars 2011 expire en mars 2015.

Lors du renouvellement intégral prévu en mars 2015, le nombre de conseillers généraux est porté à vingt-trois.

Loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux

Art. 6. – L'article 3 de la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte est ainsi modifié :

1° À la fin de l'avant-dernier alinéa et au dernier alinéa, l'année : « 2014 » est remplacée par l'année : « 2015 » ;

2° À la fin du dernier alinéa, le mot : « vingt-trois » est remplacé par le

Texte du projet de loi adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

1° À la seconde occurrence de l'avant-dernier alinéa et au dernier alinéa, le mot : « mars » est remplacé par le mot : « décembre » ;

2° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

« Le mandat des conseillers généraux de Mayotte en fonction à la date de la promulgation de la loi n° du relative à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral prend fin en décembre 2015.

« Le mandat des membres du conseil général de Mayotte élus en décembre 2015 prend fin en mars 2020. »

IV bis. – L'article 6 de la loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux est ainsi modifié :

1° Le 1° est abrogé ;

2° Au 2°, le mot : « dernier » est

Dispositions en vigueur

mot : « vingt-six ».

**Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013
précitée**

Art. 47. – Cf. annexe

**Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de
modernisation de l'action publique
territoriale et d'affirmation des
métropoles**

Art. 11. – I. — Un projet de schéma régional de coopération intercommunale portant sur les départements de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines est élaboré par le représentant de l'Etat dans la région d'Ile-de-France, sur proposition des représentants de l'Etat dans ces départements.

.....

Le projet de schéma, ainsi que l'ensemble des avis mentionnés au troisième alinéa, sont transmis pour avis à la commission régionale de la coopération intercommunale par le représentant de l'Etat dans la région, laquelle, à compter de cette transmission, dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable. Les propositions de modification du projet de schéma conformes aux I, II, VI et VII de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, adoptées par la commission régionale de la coopération intercommunale à la majorité des deux tiers de ses membres comprenant les

**Texte du projet de loi
adopté par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

remplacé par le mot : « quatrième ».

V. – Le mandat des conseillers généraux du département du Rhône élus dans les cantons compris intégralement dans le territoire de la métropole de Lyon prend fin le 31 décembre 2014.

VI. – L'article 47 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 précitée est abrogé.

amendement CL98 rectifié

CHAPITRE V

***Dispositions relatives aux
conséquences de la modification du
calendrier électoral sur le calendrier
d'achèvement de la carte
intercommunale en Ile-de-France***

Article 13 (nouveau)

L'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles est ainsi modifié :

1° À la première phrase de l'avant-dernier alinéa du I, le nombre : « trois » est remplacé par le nombre : « cinq » ;

Dispositions en vigueur

deux tiers au moins des représentants de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale, désignés en application du VII du présent article, du ou des départements concernés par le projet, sont intégrées dans le projet de schéma.

Le schéma est arrêté avant le 28 février 2015 par le représentant de l'Etat dans la région d'Ile-de-France et fait l'objet d'une insertion dans au moins une publication locale diffusée dans chacun des départements concernés.

.....

Lorsqu'elle est saisie pour avis, en application du deuxième alinéa du présent III, la commission régionale de la coopération intercommunale dispose d'un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. L'arrêté intègre les propositions de modification du périmètre adoptées par la commission régionale dans les conditions de majorité prévues à l'avant-dernier alinéa du I du présent article.

.....

Lorsqu'elle est saisie pour avis, en application du deuxième alinéa du présent IV, la commission régionale de la coopération intercommunale dispose d'un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. L'arrêté intègre les propositions de modification du périmètre adoptées par la commission régionale dans les conditions de majorité prévues à l'avant-dernier alinéa du I du présent article.

.....

Lorsqu'elle est saisie pour avis, en application du deuxième alinéa du présent V, la commission régionale de la coopération intercommunale dispose d'un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer. A défaut de

Texte du projet de loi adopté par le Sénat

—

Texte adopté par la Commission

—

2° Au dernier alinéa du I, la date : « 28 février » est remplacée par la date : « 30 avril » ;

3° À la première phrase du troisième alinéa des III, IV et V, les mots : « de trois » sont remplacés par les mots : « d'un ».

amendement CL99

Dispositions en vigueur

—

délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. L'arrêté intègre les propositions de modification de périmètre adoptées par la commission régionale dans les conditions de majorité prévues à l'avant-dernier alinéa du I du présent article.

**Texte du projet de loi
adopté par le Sénat**

—

Texte adopté par la Commission

—

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code électoral	198
<i>Art. L. 118-3, L. 191, L. 192, L. 192 (version à venir), L. 210-1, L. 192, L. 218, L. 336</i>	
Code général des collectivités territoriales	200
<i>Art. L.3121-9, L. 3121-10, L. 4132-7, L. 4132-8 et L. 4132-9</i>	
Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral	201
<i>Art. 47</i>	

Code électoral

Art. L. 118-3. – Saisi par la commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection peut prononcer l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales. En cas de scrutin binominal, l'inéligibilité porte sur les deux candidats du même binôme.

Saisi dans les mêmes conditions, le juge de l'élection peut prononcer l'inéligibilité du candidat ou des membres du binôme de candidats qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12.

Il prononce également l'inéligibilité du candidat ou des membres du binôme de candidats dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales.

L'inéligibilité prévue aux trois premiers alinéas du présent article est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision.

Si le juge de l'élection a prononcé l'inéligibilité d'un candidat ou des membres d'un binôme proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, déclare le candidat ou les membres du binôme démissionnaires d'office.

NOTA : Cet article a été modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral. Conformément à son article 51, l'article dans sa version modifiée par la loi du 17 mai 2013 s'applique à compter du prochain renouvellement général des conseils départementaux prévu en mars 2015, y compris aux opérations préparatoires à ce scrutin (date indéterminée).

Art. L. 191. – Les électeurs de chaque canton du département élisent au conseil départemental deux membres de sexe différent, qui se présentent en binôme de candidats dont les noms sont ordonnés dans l'ordre alphabétique sur tout bulletin de vote imprimé à l'occasion de l'élection.

NOTA : Cet article a été modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral. Conformément à son article 51, l'article dans sa version modifiée par la loi du 17 mai 2013 s'applique à compter du prochain renouvellement général des conseils départementaux prévu en mars 2015, y compris aux opérations préparatoires à ce scrutin (date indéterminée).

Art. L. 192. – Les conseillers généraux sont élus pour six ans ; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et sont indéfiniment rééligibles.

Les élections ont lieu au mois de mars.

Dans tous les départements, les collèges électoraux sont convoqués le même jour.

En cas de renouvellement intégral, à la réunion qui suit ce renouvellement, le conseil général divise les cantons du département en deux séries, en répartissant, autant que possible dans une proportion égale, les cantons de chaque arrondissement dans chacune des séries, et il procède ensuite à un tirage au sort pour régler l'ordre du renouvellement des séries.

Lorsqu'un nouveau canton est créé par la fusion de deux cantons qui n'appartiennent pas à la même série de renouvellement, il est procédé à une élection à la date du renouvellement le plus proche afin de pourvoir le siège de ce nouveau canton. Dans ce cas, et malgré la suppression du canton où il a été élu, le conseiller général de celui des deux anciens cantons qui appartient à la série renouvelée à la date la plus lointaine peut exercer son mandat jusqu'à son terme.

NOTA : Une nouvelle version de cet article modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral s'appliquera aux élections organisées en mars 2015 à l'occasion du prochain renouvellement général des conseils départementaux, y compris aux opérations préparatoires à ce scrutin (date indéterminée).

Art. L. 192 (version à venir). – Les conseillers départementaux sont élus pour six ans ; ils sont rééligibles.

Les conseils départementaux se renouvellent intégralement.

Les élections ont lieu au mois de mars.

Dans tous les départements, les collèges électoraux sont convoqués le même jour.

Art. L. 210-I. – Les candidats présentés en binôme en vue de l'élection au conseil départemental souscrivent, avant chaque tour de scrutin, une déclaration conjointe de candidature dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. Cette déclaration, revêtue de la signature des deux candidats, énonce les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession de chacun d'entre eux. Elle mentionne également pour chaque candidat la personne appelée à le remplacer comme conseiller départemental dans le cas prévu à l'article L. 221. Les articles L. 155 et L. 163 sont applicables à la désignation du remplaçant.

Le candidat et son remplaçant sont de même sexe.

A la déclaration prévue au premier alinéa du présent article sont jointes les pièces propres à prouver que les candidats présentés en binôme et leurs remplaçants répondent aux conditions d'éligibilité prévues à l'article L. 194.

Pour le premier tour de scrutin, sont également jointes les pièces de nature à prouver que le binôme a procédé à la déclaration d'un mandataire en application des articles L. 52-3-1, L. 52-5 et L. 52-6 ou, s'il n'a pas procédé à cette déclaration, les pièces prévues au premier alinéa des mêmes articles L. 52-5 et L. 52-6.

Si la déclaration de candidature n'est pas conforme aux deux premiers alinéas du présent article ou n'est pas accompagnée des pièces mentionnées aux troisième et quatrième alinéas ou si un candidat ou un remplaçant figurant sur cette déclaration est inéligible, elle n'est pas enregistrée.

Nul ne peut être candidat dans plus d'un canton.

Si, contrairement au sixième alinéa, un candidat fait acte de candidature dans plusieurs cantons, la candidature du binôme de candidats au sein duquel il se présente n'est pas enregistrée.

Le refus d'enregistrement d'un binôme de candidats est motivé. Chaque candidat du binôme qui s'est vu opposer un refus d'enregistrement dispose d'un délai de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif. Le tribunal administratif statue sous trois jours.

Faute pour le tribunal administratif d'avoir statué dans ce délai, la candidature du binôme de candidats est enregistrée.

Nul binôme ne peut être candidat au second tour s'il ne s'est présenté au premier tour et s'il n'a obtenu un nombre de suffrages égal au moins à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits.

Dans le cas où un seul binôme de candidats remplit ces conditions, le binôme ayant obtenu après celui-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second.

Dans le cas où aucun binôme de candidats ne remplit ces conditions, les deux binômes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent se maintenir au second.

NOTA : Cet article a été modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral. Conformément à son article 51, l'article dans sa version modifiée par la loi du 17 mai 2013 s'applique à compter du prochain renouvellement général des conseils départementaux prévu en mars 2015, y compris aux opérations préparatoires à ce scrutin (date indéterminée).

Art. 218. – Les collèges électoraux sont convoqués par décret.

Code général des collectivités territoriales

Art. L.3121-9. – Le conseil général se réunit à l'initiative de son président, au moins une fois par trimestre, dans un lieu du département choisi par la commission permanente.

Pour les années où a lieu le renouvellement triennal des conseils généraux, la première réunion se tient de plein droit le second jeudi qui suit le premier tour de scrutin.

NOTA : Une nouvelle version de cet article modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral s'appliquera aux élections organisées en mars 2015 à l'occasion du prochain renouvellement général des conseils départementaux, y compris aux opérations préparatoires à ce scrutin (date indéterminée).

Art. L. 3121-10. – Le conseil général est également réuni à la demande :

– de la commission permanente ;

– ou du tiers des membres du conseil général sur un ordre du jour déterminé, pour une durée qui ne peut excéder deux jours. Un même conseiller général ne peut présenter plus d'une demande de réunion par semestre.

En cas de circonstances exceptionnelles, les conseils généraux peuvent être réunis par décret.

NOTA : Une nouvelle version de cet article modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral s'appliquera aux élections organisées en mars 2015 à l'occasion du prochain renouvellement général des conseils départementaux, y compris aux opérations préparatoires à ce scrutin (date indéterminée).

Art. L. 4132-7. – La première réunion du conseil régional se tient de plein droit le premier vendredi qui suit son élection.

Art. L. 4132-8. – Le conseil régional se réunit à l'initiative de son président, au moins une fois par trimestre, dans un lieu de la région choisi par la commission permanente.

Art. L. 4132-9. – Le conseil régional est également réuni à la demande :

1° De la commission permanente ;

2° Ou du tiers de ses membres sur un ordre du jour déterminé, pour une durée qui ne peut excéder deux jours. Un même conseiller régional ne peut présenter plus d'une demande de réunion par semestre.

En cas de circonstances exceptionnelles, les conseils régionaux peuvent être réunis par décret.

Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral

Art. 47. – I. – Par dérogation à l'article L. 192 du code électoral, le mandat des conseillers généraux élus en mars 2008 et en mars 2011 expire en mars 2015.

II. – Par dérogation à l'article L. 336 du même code, le mandat des conseillers régionaux et celui des membres de l'Assemblée de Corse élus en mars 2010 expirent en mars 2015.

III. – Aux 1° et 2° de l'article 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, l'année : « 2014 » est remplacée par l'année : « 2015 ».

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

ASSOCIATIONS REPRÉSENTATIVES DES ÉLUS LOCAUX

- **Assemblée des départements de France (ADF)**
 - M. Jérôme Guedj, président du conseil général de l'Essonne
 - M. Baptiste Morin, directeur-adjoint du cabinet du président de l'ADF
 - Mme Frédérique Cadet, responsable du groupe de la Droite, du centre et des indépendants au sein de l'ADF
 - M. Frédéric Éon, directeur de la mission Méthodes- capitalisation
 - Mme Marylène Jouvien, responsable des relations avec le Parlement
- **Association des régions de France (ARF)**
 - M. François Bonneau, président du conseil régional du Centre
 - M. Jérémy-Pierre Nadal, directeur de cabinet de l'ARF

TABLES RONDES RÉUNISSANT LES REPRÉSENTANTS DES CONSEILS RÉGIONAUX AU SEIN DES NOUVELLES RÉGIONS PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI INITIAL

- **Table ronde Nord-Pas-de-Calais**
 - Mme Myriam Cau, vice-présidente du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, membre du groupe Europe Écologie - Les Verts
 - M. Michel François Delannoy, président du groupe socialiste, citoyen, radical et apparentés au conseil régional du Nord-Pas-de-Calais
 - M. Philippe Eymery, vice-président du groupe Front national au conseil régional du Nord-Pas-de-Calais
- **Table ronde Île-de-France**
 - M. Jean-Paul Huchon, président du conseil régional d'Île-de-France
 - M. Guillaume Balas, président du groupe Parti socialiste, républicain et apparentés au conseil régional d'Île-de-France
 - M. Mounir Satouri, président du groupe Europe Écologie - Les Verts au conseil régional d'Île-de-France
 - Mme Valérie Pécresse, députée, présidente du groupe UMP et apparentés au conseil régional d'Île-de-France
- **Table ronde Pays de la Loire**
 - M. Alain Gralepois, vice-président du conseil régional des Pays de la Loire, président du groupe socialiste

- M. Olivier Deschanel, co-président du groupe Union des démocrates et indépendants au conseil régional des Pays de la Loire
- **Table ronde Aquitaine**
 - Mme Anne-Marie Cocula, vice-présidente du conseil régional d'Aquitaine
- **Table ronde Bretagne**
 - M. Loïg Chesnais-Girard, vice-président du conseil régional de Bretagne, membre du groupe Socialiste et apparentés
 - Mme Bernadette Malgorn, présidente du groupe Droite et Centre de Bretagne au conseil régional de Bretagne
 - M. Daniel Cueff, membre du groupe Bretagne Ecologie au conseil régional de Bretagne
 - M. Christian Guyonvarc'h, membre du groupe Union démocratique bretonne - Autonomie et Ecologie au conseil régional de Bretagne
- **Table ronde Languedoc-Roussillon**
 - M. Christian Bourquin, président du conseil régional de Languedoc-Roussillon
 - M. Robert Navarro, président du groupe Élus socialistes et apparentés au conseil régional de Languedoc-Roussillon
 - M. Stéphan Rossignol, président du groupe Union pour un mouvement populaire au conseil régional de Languedoc-Roussillon
 - Mme France Jamet, présidente du groupe Front national au conseil régional de Languedoc-Roussillon
 - M. Jean-Jacques Pons, président du groupe Union centriste au conseil régional de Languedoc-Roussillon
 - M. Jean-Claude Gayssot, membre du groupe Communiste, républicain et citoyen au conseil régional de Languedoc-Roussillon
- **Table ronde Champagne-Ardenne et Picardie**
 - M. Claude Gewerc, président du conseil régional de Picardie
 - M. Didier Cardon, vice-président du conseil régional de Picardie, membre du groupe socialiste, républicain et citoyen
 - M. Christophe Porquier, vice-président du conseil régional de Picardie, membre du groupe Europe Écologie
 - M. Christophe Coulon, président du groupe Envie De Picardie au conseil régional de Picardie
 - M. Michel Guiniot, président du groupe Front national au conseil régional de Picardie
 - M. Jacques Meyer, premier vice-président du conseil régional de Champagne-Ardenne, membre du groupe Socialiste
 - M. Olivier Girardin, président du groupe Socialiste au conseil régional de Champagne-Ardenne

- M. Jean-Luc Warsmann, député, président du groupe UMP-UDI-DVD au conseil régional de Champagne-Ardenne
- **Table ronde Provence-Alpes-Côte-d’Azur**
 - M. Bernard Morel, vice-président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d’Azur, membre du groupe Socialiste, radical et républicain
 - Mme Michèle Trégan, membre du groupe Socialiste, radical et républicain au conseil régional de Provence-Alpes-Côte d’Azur
- **Table ronde Basse-Normandie et Haute-Normandie**
 - M. Vincent Louvet, président du groupe socialiste au conseil régional de Basse-Normandie
 - Mr Mickaël Marie, membre du groupe Europe Écologie – Les Verts au conseil régional de Basse-Normandie
 - Mme Sophie Gaugain, présidente du groupe Union pour un Mouvement Populaire au conseil régional de Basse-Normandie
 - M. Laurent Logiou, vice-président du conseil régional de Haute-Normandie, président du groupe Socialiste et divers gauche
 - M. David Cormand, président du groupe Europe Écologie – Les Verts au conseil régional de Haute-Normandie
 - M. Jean-Luc Lecomte, président du groupe Front de gauche du conseil régional de Haute-Normandie
- **Table ronde Auvergne et Rhône-Alpes**
 - M. Jean Mallot, président du groupe Socialiste et républicain au conseil régional d’Auvergne
 - M. Lionel Roucan, vice-président du conseil régional d’Auvergne, membre du groupe Europe Écologie - Les Verts
 - Mme Yvette Mercier, membre du groupe Front de gauche au conseil régional d’Auvergne
 - M. Gilles Ravache, président du groupe Front de gauche au conseil régional de Rhône-Alpes
 - M. Jean-Charles Kohlhaas, co-président du groupe Europe Écologie - Les Verts au conseil régional de Rhône-Alpes
 - M. Mathieu Darnaud, président du groupe Union de la droite et du centre et apparentés au conseil régional de Rhône-Alpes
 - M. Philippe Reynaud, président du groupe socialiste, écologiste et apparentés au conseil régional de Rhône-Alpes
- **Table ronde Alsace et Lorraine**
 - M. Philippe Richert, président du conseil régional d’Alsace
 - M. Antoine Homé, président du groupe Socialistes et démocrates au conseil régional d’Alsace

- M. Jacques Fernique, président du groupe Europe Écologie – Les Verts au conseil régional d’Alsace
- M. Jean-Pierre Masseret, président du conseil régional de Lorraine
- Mme Paola Zanetti, députée de Moselle, membre du groupe Socialiste au conseil régional de Lorraine
- M. Guy Harau, membre du groupe Europe Écologie – Les Verts au conseil régional de Lorraine
- M. Jean-Luc Manoury, vice-président du groupe Front national au conseil régional de Lorraine
- M. Roger Tirlicien, président du groupe Communiste au conseil régional de Lorraine
- **Table ronde Bourgogne et Franche-Comté**
 - M. Michel Neugnot, vice-président du conseil régional de Bourgogne, président du groupe Socialiste et radical de gauche
 - Mme Emmanuelle Coint, présidente du groupe Bourgogne Dynamique UMP – UDI au conseil régional de Bourgogne
 - M. Patrick Blin, membre du groupe des Elus communistes au conseil régional de Bourgogne
 - M. Christian Launay, président du groupe Front national au conseil régional de Bourgogne
 - M. Philippe Hervieu, président du Groupe Europe Ecologie – Les Verts au conseil régional de Bourgogne
 - Mme Marie-Guite Dufay, présidente du conseil régional de Franche-Comté
 - M. Stéphane Kroemer, président du Groupe UMP - Nouveau Centre - divers droite au conseil régional de Franche-Comté
 - M. Marc Borneck, président du Groupe Europe Ecologie – les Verts au conseil régional de Franche-Comté
- **Table ronde Midi-Pyrénées**
 - M. Martin Malvy, président du conseil régional de Midi-Pyrénées
 - M. Gérard Onesta, vice-président du conseil régional de Midi-Pyrénées, membre du Groupe Europe Écologie – Les Verts
 - Mme Elisabeth Pouchelon, membre du groupe Osons Midi-Pyrénées au conseil régional de Midi-Pyrénées
 - M. Guillaume Cros, président du groupe Europe Écologie – Les Verts au conseil régional de Midi-Pyrénées
 - M. Jean Tkaczuk, membre du groupe Socialiste et républicain au conseil régional de Midi-Pyrénées
- **Table ronde Centre, Limousin et Poitou-Charentes**
 - M. François Bonneau, président du conseil régional du Centre

- Mme Agnès Quatrehomme, présidente du groupe Socialiste au conseil régional du Centre
- M. Marc Brynhole, président du groupe Communiste – Front de gauche au conseil régional du Centre
- M. Jean Delavergne, président du groupe Europe Écologie – Les Verts au conseil régional du Centre
- M. Hervé Novelli, président du groupe Union pour la région Centre au conseil régional du Centre
- M. Gérard Vandenbroucke, vice-président du conseil régional du Limousin, président du Groupe socialiste
- M. Raymond Archer, président du Groupe UMP et apparentés au conseil régional du Limousin
- Madame Dominique Normand, membre du groupe Europe Écologie – Les Verts au conseil régional du Limousin
- Mme Reine-Marie Waszak, vice-présidente du conseil régional de Poitou-Charentes, membre du groupe Une énergie d'avance
- M. Éric Joyaux, membre du groupe Europe Écologie – Les Verts au conseil régional de Poitou-Charentes
- M. Olivier Chartier, président du groupe UMP-CPNT-PCD-MPF au conseil régional de Poitou-Charentes

TABLES RONDES THÉMATIQUES

(ORGANISÉES CONJOINTEMENT AVEC M. OLIVIER DUSSOPT, RAPPORTEUR DU PROJET DE LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE)

- **Table ronde le point de vue du monde universitaire et intellectuel sur le projet de réforme territoriale**
 - M. Gérard Marcou, professeur à l'école de droit, Université Paris-I – Panthéon-Sorbonne
 - M. Martin Vanier, professeur en géographie et aménagement à l'Institut de géographie alpine, université Joseph-Fourier Grenoble-I
 - M. Gérard-François Dumont, Professeur à l'Institut de Géographie, Université Paris-IV - Sorbonne
 - M. Patrick Le Lidec, chargé de recherche au CNRS, membre du laboratoire CERSA (Centre d'études et de recherches de science administrative), université Paris-II Panthéon – Assas
 - M. Laurent Chalard, docteur en géographie, membre du *European Centre for International Affairs*

- **Table ronde le point de vue du monde de l'entreprise sur le projet de réforme territoriale**
 - M. Jean-Patrick Farrugia, directeur de l'emploi et de la formation de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat ⁽¹⁾
 - M. Laurent Bazin, vice-président du Centre des jeunes dirigeants d'entreprise
 - M. Pascal Allizard, président de la Fédération des agences de développement et des comités d'expansion économique (CNER)
 - M. Yves Le Mouël, directeur général de la Fédération française des télécoms
 - M. Jean-Claude Dupraz, président de la Fédération du bâtiment
 - M. Daniel Prieur, secrétaire général adjoint de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)
 - M. Franck Lafaurie, délégué général de la Fédération française des très petites entreprises (FTPE)
 - Mme Sylvie Marcé, présidente du Groupe des éditeurs scolaires, vice-présidente du Syndicat national de l'édition, présidente des Éditions Belin
 - M. Denis Masseglia, président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF)

(1) Cet organisme a procédé à son inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.