

# COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

**Mercredi 3 février 2010**

RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (Suite)

## SOMMAIRE

<b>SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL.....</b>	<b>1</b>
<b>ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE (Candidature).....</b>	<b>1</b>
<b>RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (Suite) .....</b>	<b>1</b>
<b><i>Discussion des articles (Suite)</i></b>	<b>1</b>
Article 9	1
Article 10	2
Article 11	5
Articles additionnels	7
Article 12	10
Article additionnel	17
Article 13	17
Article 13 bis	22
Article 14	25
Article additionnel	27
Article 16	27
<b>ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE (Nomination).....</b>	<b>33</b>
<b>DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR .....</b>	<b>33</b>
<b>RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (Suite) .....</b>	<b>33</b>
<b><i>Discussion des articles (Suite)</i></b>	<b>33</b>
Article 16 (Suite)	33
Articles additionnels	41
Article 17	42
Articles additionnels	43
Article 18	44
Article 19	47

## SÉANCE du mercredi 3 février 2010

66<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2009-2010

PRÉSIDENTE DE M. BERNARD FRIMAT,  
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :  
M. MARC MASSION, M. BERNARD SAUGEY.

*La séance est ouverte à 14 h 30.*

*Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.*

### Saisine du Conseil constitutionnel

**M. le président.** – Le Sénat a été informé par le président du Conseil constitutionnel que celui-ci a été saisi le 2 février 2010 par plus de 60 députés et plus de 60 sénateurs d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution de la loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

*Acte est donné de cette communication.*

### Organisme extraparlamentaire (Candidature)

**M. le président.** – M. le Premier ministre a demandé au Sénat de désigner le sénateur appelé à siéger au sein de la Commission permanente pour l'emploi et la formation professionnelle des Français de l'étranger. La commission des affaires sociales propose la candidature de Mme Christiane Kammermann. Cette candidature a été affichée et sera ratifiée en l'absence d'opposition à l'expiration du délai d'une heure.

### Réforme des collectivités territoriales (Suite)

**M. le président.** – Nous reprenons la discussion du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

Discussion des articles (Suite)

**M. le président.** – Dans la discussion des articles, nous en étions parvenus à l'article 9.

### Article 9

*L'article 1638 du code général des impôts est modifié comme suit :*

- ① *1° Aux I et III, les mots : « fusion de communes » sont remplacés par les mots : « création de commune nouvelle ».*
- ② *2° Au I, les mots : « commune fusionnée » sont remplacés par les mots : « commune nouvelle ». Le mot : « fusionner » est remplacé par les mots : « faire partie d'une commune nouvelle ».*
- ③

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Monsieur Mercier, nous sommes heureux de vous retrouver dans cette enceinte pour poursuivre cet important débat ! (Sourires) Je m'exprimerai sur l'article 9 et le suivant. Tard cette nuit, le groupe socialiste a voté contre l'article 8, qui crée les communes nouvelles.

**M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.** – Vous êtes contre tout ce qui est nouveau !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous dénonçons certains éléments autoritaires de ce processus, telle la place accordée aux représentants de l'État. Certes, la commission des lois a apporté quelques améliorations à ce texte, mais nous sommes très préoccupés par ce qui s'apparente à un retour à la loi Marcellin, aux funestes effets. À l'inverse, les lois de 1992 et 1999, qui créaient des intercommunalités dans le respect de l'autonomie des collectivités locales, ont porté leurs fruits. Puis sont apparues les communautés associées : elles rencontrent de multiples problèmes. Elles fonctionnent bien dans certains cas, mais souvent le maire délégué ou le conseil de la commune associée se sent dépossédé de tout pouvoir, ce qui est source de conflits.

Après les fusions de communes et les communes uniques, nous voyons maintenant réapparaître les maires délégués : c'est le pompon ! On n'en a jamais fini... Ce projet de loi permet de créer une commune nouvelle ou à des communes de fusionner. Soit, bien que nous préférions quant à nous nous en tenir à l'intercommunalité. Mais on ne peut revenir en arrière et instituer un maire délégué, comme pour s'excuser d'avoir initié une commune nouvelle ! C'est terriblement confus.

Nous présenterons des amendements visant à permettre, d'une part, aux associations de communes qui fonctionnent mal de défusionner simplement et rapidement, et d'autre part de faciliter la fusion de communes lorsque ces dernières le souhaitent. Nous sommes pour la démocratie, la transparence, le pragmatisme et la simplicité, mais la position du Gouvernement semble différente...

**M. le président.** – Amendement n°217, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Comme le groupe socialiste, nous avons voté contre l'article 8, qui crée les nouvelles communes d'une façon non démocratique. Nous sommes contre ce dispositif mais, formellement, il ne nous semble pas justifié de supprimer cet article.

*L'amendement n°217 est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°339, présenté par M. Guené, au nom de la commission des finances.

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

2° Au I, à la fin de la première phrase, les mots : « nouvelle commune » sont remplacés par les mots : « commune nouvelle », à la troisième phrase, les mots : « commune fusionnée » sont remplacés par les mots : « commune nouvelle » et le mot : « fusion » est remplacé par les mots : « création de la commune nouvelle » et à la dernière phrase, le mot : « fusionner » est remplacé par les mots : « faire partie d'une commune nouvelle ».

**M. Charles Guené, rapporteur pour avis de la commission des finances.** – Cet amendement rédactionnel vise à inscrire dans cet article le vocable « commune nouvelle ».

*L'amendement n°675 est retiré.*

**M. Michel Mercier, ministre.** – Avis favorable à l'amendement n°339.

*L'article 9, modifié, est adopté.*

## Article 10

I. – (Supprimé).

① II. – Les deux premiers alinéas de l'article L. 2334-4 du  
② code général des collectivités territoriales sont ainsi rédigés :

③ « Le potentiel fiscal d'une commune ou d'une commune nouvelle est déterminé par application aux bases communales ou aux bases de la commune nouvelle, telles que ces dernières sont définies à l'article L. 2113-22, des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. Il est majoré du montant perçu l'année précédente au titre de la part de la dotation forfaitaire prévue au sixième alinéa de l'article L. 2334-7, hors montant correspondant à la compensation prévue au 2° bis du II de l'article 1648 du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), ou des montants ventilés en application du treizième alinéa du présent article.

④ « Le potentiel financier d'une commune ou d'une commune nouvelle est égal à son potentiel fiscal majoré du montant de la dotation forfaitaire perçu par la commune ou la commune nouvelle l'année précédente, hors la part prévue au sixième alinéa de l'article L. 2334-7. Pour la première année de création de la commune nouvelle substituée à un établissement public

de coopération intercommunale, le potentiel financier est défini à l'article L. 2113-22. »

III. – Le deuxième alinéa de l'article L. 2334-13 du même code est ainsi rédigé :

⑤ « Le montant de la dotation d'aménagement est égal à la  
⑥ différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes et l'ensemble formé par la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 et la dotation forfaitaire des communes nouvelles prévue à l'article L. 2113-20. »

IV. – (Non modifié) À l'article L. 2334-33 du même code, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

⑦ « Lorsqu'un établissement public de coopération  
⑧ intercommunale était éligible à la dotation globale d'équipement des communes l'année précédant sa transformation en commune nouvelle, cette dernière est réputée remplir, pendant les trois premiers exercices à compter de sa création, les conditions de population posées aux deuxième et troisième alinéas du présent article. L'enveloppe revenant au département dans lequel se trouve la commune nouvelle est adaptée en conséquence. Au terme de ce délai, l'éligibilité de cette commune nouvelle est appréciée suivant les conditions de droit commun applicables aux communes. »

V. – L'article L. 2334-40 du même code est ainsi modifié :

⑨ 1° À la fin de la première phrase du deuxième alinéa,  
⑩ après le mot : « éligibilité », sont ajoutés les mots : « et les communes nouvelles, pendant les trois premiers exercices à compter de leur création, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale dont elles sont issues était éligible à la dotation l'année précédant sa transformation en commune nouvelle » ;

⑪ 2° À la première phrase du troisième alinéa, après les mots : « en tenant compte », sont insérés les mots : « du nombre de communes nouvelles, » ;

⑫ 3° À la deuxième phrase du troisième alinéa, après les mots : « peut également tenir compte », sont insérés les mots : « du nombre de communes nouvelles, ».

⑬ VI. – L'article L. 5211-30 du même code est ainsi modifié :

⑭ 1° Aux a et b du 2° du I, après le mot : « communes », sont insérés les mots : « et des communes nouvelles » ;

⑮ 2° Au b du 1° du III, après le mot : « communes », sont insérés les mots : « et les communes nouvelles » ;

⑯ 3° Au b du 1° bis du III, après le mot : « communes », sont insérés les mots : « et les communes nouvelles » ;

⑰ 4° Au 2° du III, après le mot : « communes », sont insérés les mots : « et des communes nouvelles ».

⑱ VII. – (Non modifié) L'article L. 5211-35 du même code est abrogé.

**M. le président.** – Amendement n°218, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéas 2 à 4

Supprimer ces alinéas.

**Mme Marie-Agnès Labarre.** – La loi de finances pour 2010 a supprimé la taxe professionnelle au profit d'une contribution économique territoriale dont l'assiette est sensiblement plus réduite. De ce fait, le potentiel fiscal des différentes collectivités est pour le moins incertain. L'écrêtement de leurs ressources donne des résultats déroutants, et il nous faudra revoir ce dispositif grâce à la clause de revoyure.

La progression du potentiel fiscal d'une collectivité ou d'un établissement public de caractère intercommunal conduit à l'écrêtement de ses ressources alors même que cette collectivité ou les communes adhérentes bénéficient de dotations de solidarité : il y a là une incohérence ! On ne peut pas attribuer une dotation de fonctionnement aux départements dont les ressources fiscales sont faibles et écrêter ces mêmes ressources ! Il en est de même pour les communes nouvelles, qui semblent devoir se substituer aux EPCI à fiscalité mixte ou additionnelle de nos départements ruraux. La réforme de la taxe professionnelle aboutit au plafonnement de leurs ressources fiscales, ce qui réduit à néant les efforts des élus qui tentent de mener à la fois une politique de développement économique et d'assurer des services publics locaux.

Nous sommes opposés à la dissolution de l'identité communale et de la coopération intercommunale dans des structures nouvelles qui auront sans doute les mêmes défauts que les communes associées de la loi Marcellin.

**M. le président.** – Amendement n°340, présenté par M. Guené, au nom de la commission des finances.

Alinéas 2 à 4

Rédiger ainsi ces alinéas :

II. L'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° A la première phrase du premier alinéa, après les mots : « d'une commune » sont insérés les mots : « ou d'une commune nouvelle » et après les mots : « bases communales » sont insérés les mots : « ou aux bases de la commune nouvelle, telles que définies à l'article L. 2113-22, »

2° A la première phrase du deuxième alinéa, après les mots : « d'une commune » sont insérés les mots : « ou d'une commune nouvelle » et après les mots : « par la commune » sont insérés les mots : « ou par la commune nouvelle ».

**M. Charles Guené, rapporteur pour avis.** – Amendement rédactionnel. L'article 10 traite du potentiel fiscal des communes nouvelles. Or cette notion doit être revue au cours de l'année pour être adaptée à la suppression de la taxe professionnelle. Il

paraît donc plus sage de ne pas se référer aux quatre taxes anciennes.

*L'amendement n°537 rectifié bis n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Amendement n°219, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 3

Après les mots :

quatre taxes directes locales

ajouter les mots :

au sens de l'article 76 de la loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673 du 30 décembre 2009)

**Mme Marie-Agnès Labarre.** – Amendement de repli. Les contours de la réforme des finances locales sont encore si incertains que la commission des finances veut modifier une partie de l'article 10. Celui-ci prévoit d'évaluer le potentiel fiscal et financier des communes nouvelles. Mais ces notions subiront d'importantes modifications au cours de l'année, lorsque nous aurons apprécié les effets de la suppression de la taxe professionnelle. Une révision des valeurs locatives a également été annoncée. Peut-être le Gouvernement souhaite-t-il encourager les EPCI faiblement peuplés à s'ériger le plus rapidement possible en communes nouvelles afin de préserver leurs ressources : les communes devraient ainsi conclure une sorte de mariage forcé ou de raison, même si la coopération intercommunale n'a pas tenu toutes ses promesses. Car une fois la réforme des finances locales achevée, la carotte financière -qui rappelle les incitations prévues par la loi Marcellin, rejetée en 1972 par le Sénat- perdra beaucoup de sa saveur...

L'article 10, en l'état, est condamné à une obsolescence rapide. Nous vous proposons donc de le rectifier.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Très bien ! Nous attendons une réponse précise !

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur de la commission des lois.** – Avis défavorable à l'amendement n°218 comme à l'amendement n°219, qui n'apporte aucune précision. Avis favorable à l'amendement n°340.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales.** – Mêmes avis. (Mme Nicole Borvo Cohen-Seat proteste)

*L'amendement n°218 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°340 est adopté.*

*L'amendement n°219 devient sans objet.*

**M. le président.** – Amendement n°220, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 8, première phrase

Remplacer les mots :

pendant les trois premiers exercices à compter de

par les mots :

pour l'exercice suivant

**Mme Marie-Agnès Labarre.** – Le Gouvernement souhaite « rationaliser » l'intercommunalité en forçant les EPCI à se transformer en communes nouvelles. Cela explique que la commission des lois ait supprimé le premier alinéa de l'article qui instituait une dotation générale de fonctionnement spécifique pour les communes nouvelles, et que la commission des finances ait mis en cause les notions de potentiel fiscal et de potentiel financier. N'y a-t-il pas une contradiction entre l'article 5, qui encourage l'intégration fiscale des métropoles, et les articles 8 et suivants qui limitent les incitations financières à la création de communes nouvelles ?

Attachés à la démocratie de proximité, nous doutons qu'il soit opportun de créer de telles communes nouvelles. Les dispositions de ce projet de loi ont un air de déjà vu. La loi Marcellin, rejetée en son temps par le Sénat, (*on s'agace de ce rappel à droite*) prévoyait diverses incitations financières à la fusion de communes, comme l'augmentation de moitié des subventions d'équipement. Malgré l'autoritarisme des préfets, cette loi n'a eu qu'un succès très relatif : un peu plus de 1 000 communes ont fusionné, et le tiers d'entre elles ont fait machine arrière par la suite.

Nous refusons que la fusion de communes soit artificiellement encouragée par une petite prime financière. Elle ne doit procéder que de la libre volonté des élus. (*M. Jean-François Voguet applaudit*)

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – La rédaction proposée est inutilement défavorable aux communes nouvelles. Avis défavorable.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Même avis.

*L'amendement n°220 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°221, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 10

Remplacer les mots :

pendant les trois premiers exercices à compter de leur

par les mots :

l'année suivant leur

**Mme Marie-Agnès Labarre.** – Il est paradoxal que ce projet de loi soit truffé d'incitations financières destinées aux communes nouvelles ou aux métropoles, car depuis quelque temps les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sont soumis aux dures lois de l'encadrement et de

l'indexation. Depuis la réforme de la dotation globale de fonctionnement en 1993, le FCTVA a été amputé, la progression de la DGF bridée, et la dotation de compensation de la taxe professionnelle est devenue la variable d'ajustement des concours financiers. L'État a transféré un certain nombre de missions aux collectivités sans compensation. Cela n'a pas empêché le déficit de l'État d'augmenter, tandis que les collectivités s'efforçaient à plus de modération budgétaire.

On peut se demander si les incitations financières prévues par ce texte ne préparent pas une nouvelle baisse des concours de l'État aux collectivités dès la prochaine loi de finances : car le Gouvernement veut se plier aux critères de convergence européens. Pour certains EPCI, la seule manière de maintenir leurs dotations globales d'équipement et de fonctionnement sera de passer par les fourches caudines en se transformant en communes nouvelles. La prime qui leur sera accordée s'imputera sur le montant départemental de la DGE ; les EPCI qui auront le mauvais goût de préférer la coopération de communes égales en droits et en devoirs ne pourront plus financer leurs projets. Ce choix est aberrant du point de vue de l'aménagement du territoire, car il créera un effet d'aubaine au lieu de favoriser la solidarité entre territoires.

*L'amendement n°221, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°344, présenté par M. Guéné, au nom de la commission des finances.

Alinéa 10

Après les mots :

de leur création,

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

lorsque le ou les établissements publics de coopération intercommunale dont elles sont issues étaient éligibles à la dotation l'année précédant leur transformation en commune nouvelle ;

**M. Charles Guéné, rapporteur pour avis.** – Amendement rédactionnel : une commune nouvelle peut se substituer à plusieurs EPCI.

*L'amendement n°344, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.*

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – M. Mercier nous assurait hier que jamais, au grand jamais, le Gouvernement n'userait de moyens financiers pour encourager les communes à fusionner. Nos amendements irritent visiblement nos collègues de la majorité, mais ils feraient mieux d'y prêter attention : ils prétendent défendre la liberté des communes, mais ils applaudissent aux projets du Gouvernement qui veut forcer les communes à fusionner bon gré mal gré ! Naturellement, si les communes nouvelles reçoivent

une gratification financière, ce sera au détriment des autres. Nous ne voterons pas l'article 10 en l'état.

*L'article 10, modifié, est adopté.*

### Article 11

① *Les communes fusionnées avant la publication de la présente loi demeurent régies par le chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales et par l'article 1638 du code général des impôts, dans leur rédaction antérieure à leur modification par la présente loi.*

② *Les communes associées des communes fusionnées avant la publication de la présente loi peuvent, par délibération du conseil municipal, être soumises aux dispositions de la section 2 du chapitre III du titre premier du Livre premier de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction résultant de la présente loi.*

③ *L'article L. 2334-11 du code général des collectivités territoriales cesse de produire ses effets à compter de l'année 2011.*

**M. le président.** – Amendement n°222, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – L'article 11 traite des conséquences de la création de communes nouvelles pour les communes fusionnées sous le régime de la loi Marcellin. Opposés aux communes nouvelles, nous avons déposé un amendement de suppression de cet article, par cohérence.

Aux termes de cet article, les communes anciennement fusionnées conservent le régime de la loi Marcellin, mais l'article L. 2334-11 du code général des collectivités territoriales, relatif au calcul des dotations, ne leur sera plus applicable à compter de 2011.

La commission a tout de même adopté un amendement qui autorise les communes associées sous le régime de la loi Marcellin à opter pour le nouveau statut de commune déléguée, une hypothèse qui ne sera guère fréquente puisque seules 700 communes sont associées.

La disparition de la taxe professionnelle incitera peut-être les communes à se regrouper pour mutualiser leurs moyens, mais on observe le plus grand nombre de fusions dans les territoires les moins peuplés et subissant un fort exode rural, comme les départements de la Meuse ou de la Haute-Marne. Les nouvelles dispositions n'y changent rien. D'ailleurs, l'étude d'impact jointe au projet de loi estime que l'incidence des nouvelles dispositions n'est guère prévisible, puisqu'elle dépendra exclusivement des élus locaux.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Avis défavorable.

**M. Michel Mercier, ministre.** – Les excellents arguments du rapporteur m'ont convaincu.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Comme d'habitude, M. le ministre fait une réponse légère.

*L'amendement n°222 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°400 rectifié, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

II. - Dans les communes fusionnées avant la publication de la présente loi, le représentant de l'État dans le département peut prononcer le retour à l'autonomie de la commune « associée », si les électeurs inscrits dans la section électorale de la commune associée se prononcent en faveur de cette autonomie dans le cadre de l'appartenance à une communauté de communes, à une commune d'agglomération ou à une communauté urbaine.

La procédure de consultation est réalisée dans les conditions suivantes :

1° Le représentant de l'État organise la consultation lorsqu'il a été saisi d'une demande soit par le conseil consultatif ou la commission consultative de la commune associée, soit par le tiers des électeurs inscrits sur la liste électorale de la commune associée.

2° La consultation est organisée dans les six mois qui suivent la réception de la demande par le représentant de l'État.

3° Pour être validé, le projet doit recevoir la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre au moins égal au quart des électeurs inscrits consultés.

4° Le retour à l'autonomie est de plein droit au 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit la consultation, dans le respect des limites territoriales de l'ancienne commune « associée ».

5° La nouvelle commune redevient propriétaire de tous les terrains et édifices communaux, du domaine privé communal, du patrimoine des établissements publics communaux situés sur son territoire, des obligations et des droits relatifs à son territoire. Elle se voit dévolue la totalité des archives administratives nécessaire à son fonctionnement dans les trois mois qui suivent le retour à l'autonomie. »

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il s'agit des communes associées qui souhaitent reprendre leur liberté.

Le statut de fusion-association institué par la loi du 16 juillet 1971 entrave la solution des différends entre la commune-centre et les communes associées.

Notre amendement, qui a été approuvé par la commission des lois, tend à favoriser la dé-fusion des communes en pareille hypothèse. (*M. Jean-Jacques président de la commission des lois, et M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur, estiment que cette*

*suggestion a été repoussée*) Tel est du moins le souvenir que j'ai gardé de cette délibération...

L'amendement est souhaité par l'Association nationale des maires et élus des communes associées de France, car il vaut mieux en cas de conflit reconstituer des communes totalement distinctes, qui resteront toutefois membre d'une même intercommunalité. Cela évitera d'envenimer les contentieux.

La présente disposition est complémentaire de l'amendement qui suit, destiné à fusionner totalement des communes associées : nous envisageons les échecs, mais aussi les succès.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – L'amendement concerne une situation hélas bien connue. Je suis toutefois obligé de dire que la commission s'est prononcée contre l'amendement, malgré le soutien apporté par Mme Gourault et M. Lecerf.

**M. Michel Mercier, ministre.** – L'article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales permet déjà de mettre fin à l'association des communes, que rien n'oblige donc à conserver ce statut.

Il n'est pas souhaitable d'ajouter une nouvelle modalité.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Je voterai cet amendement. Je ne mets pas en doute les propos du rapporteur, mais je me rappelle un vote favorable à main levée. Bien sûr, je peux me tromper...

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Je n'ai aucun souvenir précis, ni favorable ni défavorable à l'amendement.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je ne comprends pas l'avis négatif de la commission et du ministre.

Au moins deux communes de mon département souhaitent en vain mettre fin à leur association. Le dispositif proposé est particulièrement clair, puisque les électeurs se prononcent.

Cet amendement réaliste est conforme à l'esprit du présent texte.

**Mme Nathalie Goulet.** – Dès la discussion générale, j'avais attiré l'attention du Gouvernement sur l'absence de dispositions destinées à régler des difficultés. Nous connaissons tous des cas douloureux. Plus les litiges durent, plus il devient difficile de trouver une solution.

Il serait donc utile d'aider le préfet à trouver une issue légale en pareille hypothèse.

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Restons au moins cohérents : il faudrait exiger la participation de la moitié des électeurs inscrits et supprimer par coordination le dispositif actuel.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous souscrivons à ces propos.

Certes, le code général des collectivités territoriales comporte une solution, mais l'Association des maires et élus des communes associées de France a proposé une procédure qu'elle estime préférable.

J'accepte très volontiers de rectifier l'amendement pour prendre en compte les suggestions de M. Hyst afin de respecter les dispositions du code général des collectivités territoriales.

**M. le président.** – Il s'agit donc de l'amendement n°400 rectifié *bis* qui se lit ainsi :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

II. - Dans les communes fusionnées avant la publication de la présente loi, le représentant de l'État dans le département peut prononcer le retour à l'autonomie de la commune « associée », si les électeurs inscrits dans la section électorale de la commune associée se prononcent en faveur de cette autonomie dans le cadre de l'appartenance à une communauté de communes, à une commune d'agglomération ou à une communauté urbaine.

La procédure de consultation est réalisée dans les conditions suivantes :

1° Le représentant de l'État organise la consultation lorsqu'il a été saisi d'une demande soit par le conseil consultatif ou la commission consultative de la commune associée, soit par le tiers des électeurs inscrits sur la liste électorale de la commune associée.

2° La consultation est organisée dans les six mois qui suivent la réception de la demande par le représentant de l'État.

3° Pour être validé, le projet doit recevoir la majorité absolue des suffrages exprimés, sous réserve que la participation au scrutin soit supérieure à la moitié des électeurs inscrits, correspondant à un nombre au moins égal au quart des électeurs inscrits consultés.

4° Le retour à l'autonomie est de plein droit au 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit la consultation, dans le respect des limites territoriales de l'ancienne commune « associée ».

5° La nouvelle commune redevient propriétaire de tous les terrains et édifices communaux, du domaine privé communal, du patrimoine des établissements publics communaux situés sur son territoire, des obligations et des droits relatifs à son territoire. Elle se voit dévolue la totalité des archives administratives nécessaire à son fonctionnement dans les trois mois qui suivent le retour à l'autonomie. »

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Nous nous en remettons à la sagesse du Sénat car il faudra en cours de navette modifier par cohérence le dispositif actuel.

**M. le président.** – De l'utilité de la navette.



**M. Michel Mercier, ministre.** – Vous voyez, monsieur Sueur, que la loi Marcellin n'est pas si bonne que vous le prétendez.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je n'ai jamais dit cela !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Par vos actes, vous contredisez vos discours. Pour vous en remercier, je m'en remets à la sagesse de la Haute assemblée. (*On s'amuse*)

*L'amendement n°400 rectifié bis est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°492 rectifié *ter*, présenté par Mme Klès et MM. Anziani et Sueur.

A. Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

II. L'article L. 2113-16 du code général des collectivités territoriales pour son application aux communes visées au premier alinéa du I est ainsi rédigé :

« Art. L. 2113-16. - I. - Le représentant de l'État dans le département peut prononcer la suppression de la ou des communes associées lorsqu'il a été saisi d'une demande à cet effet, soit par délibération à la majorité des deux tiers du conseil municipal, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la portion de territoire en question après accomplissement des formalités prévues aux articles L. 2112-2 et L. 2112-3.

« II. - Les dispositions du I s'appliquent aux communes visées au premier alinéa du I de l'article 11 de la loi n° ... du ... de réforme des collectivités territoriales. »

B. Compléter le premier alinéa de l'article 11 par les mots :

sous réserve des dispositions du II

**M. Alain Anziani.** – Cet amendement est le pendant de celui qui vient d'être présenté par M. Sueur. Lorsque les communes associées rencontrent des difficultés, elles peuvent soit défusionner, soit aller vers la fusion.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – C'est-à-dire créer les communes nouvelles dont ils ne veulent pas !

**M. Alain Anziani.** – Pour parvenir à cette deuxième solution, il faut aujourd'hui un vote du conseil municipal qui demande au préfet d'organiser un référendum, ce qui est coûteux et compliqué. Nous vous proposons donc de substituer au référendum une procédure plus simple : soit une majorité des deux tiers du conseil municipal, soit un tiers des électeurs inscrits sur la liste municipale pour aller vers la fusion.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Cet amendement propose un dispositif qui s'apparente à la création d'une commune nouvelle. Sagesse favorable.

**M. Michel Mercier, ministre.** – Cette proposition est extrêmement intéressante.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Forcément !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Je vous remercie, madame la présidente, de souligner qu'il s'agit de la transposition de l'article 8. Je constate que la nuit a porté conseil ; tout pêcheur a droit à la repentance, monsieur Sueur... (*Sourires*) Sagesse très favorable.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Comme nous avons bien compris qu'on en revient à l'article 8 et que l'on supprime la consultation des habitants, nous ne pouvons voter cet amendement.

*L'amendement n°492 rectifié ter est adopté.*

*L'article 11, modifié, est adopté.*

### Articles additionnels

**M. le président.** – Amendement n°102, présenté par M. Longuet.

Après l'article 11, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au dernier alinéa de l'article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales, le nombre : « 20 000 » est remplacé par le nombre : « 10 000 ».

Cet amendement n'est pas défendu.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Je le reprends !

**M. le président.** – Il s'agit donc de l'amendement n°719

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – La loi du 27 février 2002 a rendu obligatoire les conseils de quartiers pour les villes de plus de 80 000 habitants, et elle a permis d'en créer dans les communes de 20 000 à 80 000 habitants.

Il serait souhaitable d'étendre cette possibilité aux villes de plus de 10 000 habitants.

*L'amendement n°719, accepté par le Gouvernement, est adopté et devient un article additionnel.*

**M. le président.** – Amendement n°506 rectifié, présenté par MM. Mézard et Collin et Mme Escoffier.

Après l'article 11, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Le Titre I<sup>er</sup> du Livre IV de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est abrogé.

Les biens visés par les dispositions de l'alinéa précédent ont vocation à être acquis par la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés selon une procédure d'expropriation dont les modalités sont fixées ci-après.

II. - Le représentant de l'État dans le département établit, dans un délai de quatre mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, un inventaire des sections de communes. Cet inventaire est communiqué, pour la partie les concernant, aux maires des communes intéressées.

III. - A compter de la réception de l'inventaire des sections de communes situées sur le territoire de la

commune, le maire établit par procès-verbal publié dans les quinze jours la liste des sections de communes situées sur le territoire de la commune. Il dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception de l'inventaire pour informer la commission syndicale du projet d'expropriation de la section de commune dont elle assure la gestion des biens et des droits ainsi que de ses modalités. La commission dispose d'un délai de deux mois pour présenter ses observations. Par dérogation à l'article L. 2411-4, son président peut convoquer une réunion extraordinaire dans un délai de quinze jours pour émettre un avis sur le projet communiqué par le maire.

Si aucune commission syndicale n'est constituée, le maire informe les ayants droits connus dudit projet, dans un délai d'un mois. Ceux-ci disposent d'un délai de deux mois pour présenter leurs observations.

Si l'un des ayants droit n'a pu être identifié ou si son domicile n'est pas connu, la notification du projet d'expropriation est valablement effectuée par affichage durant trois mois à la mairie de la commune. Ce projet fait également l'objet d'une insertion dans deux journaux d'annonces légales diffusés dans le département.

IV. - Si nul ne s'est manifesté à l'issue du délai visé au troisième alinéa du III., le maire constate par procès-verbal la clôture de la procédure de publicité et l'état de bien sans maître de la section de commune concernée. La section de commune est incorporée au domaine communal dans les conditions prévues aux quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 1123-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

V. - 1° A l'issue du délai de deux mois visé aux premier et deuxième alinéas visé au III., le maire saisit le conseil municipal qui l'autorise à poursuivre l'expropriation des sections de commune ayant fait l'objet du procès-verbal visé au premier alinéa du III. En cas de refus du conseil municipal, le représentant de l'État dans le département se substitue à la commune pour l'ensemble de la procédure d'expropriation.

2° En cas d'approbation par le conseil municipal, le maire constitue un dossier présentant le projet simplifié d'acquisition publique qui est mis à la disposition du public appelé à formuler ses observations dans un délai de deux mois.

Par dérogation aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le représentant de l'État dans le département, dans un délai de trois mois à compter de la réception du dossier :

- Déclare d'utilité publique le projet visé aux premier et deuxième alinéas du III ;
- Procède à l'enquête parcellaire dans les conditions prévues aux articles R. 11-19 à R. 11-27 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- Déclare cessibles les sections de commune et droits réels concernés ;

3° Les modalités de transfert de propriété des biens visés par le présent article sont soumises aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'exception de son article 12-6 et sous réserve du 2° ci-dessus.

VI. - La commune est entièrement substituée à la section de commune dans ses droits et obligations à compter du transfert définitif de propriété, notamment pour ce qui relève des usages et conventions légalement formées à cette date visés à l'article L. 2411-10.

VII. - La commune qui souhaite revendre tout ou partie de la section de commune dans les cinq ans qui suivent l'acquisition est tenue d'en informer les anciens ayants droits, dans la limite des parcelles concernées, qui peuvent s'en porter acquéreurs en priorité.

VIII. - Les dispositions du I. entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier de la quatrième année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi.

IX. - En conséquence, faire précéder cet article d'une division additionnelle et de son intitulé ainsi rédigés :

Chapitre III *bis*

Suppression des sections de communes

**M. Jacques Mézard.** – Cet amendement traite des biens de section. Un des buts de ce projet de loi est de simplifier et de moderniser notre organisation territoriale. Je vous propose donc de permettre aux communes de régler le problème des biens sectionnaires. Aujourd'hui, il existe plus de 26 000 biens de ce type, notamment dans les départements ruraux. Vous faites souvent le bonheur de ces départements, monsieur le ministre, en distribuant la réserve ministérielle mais si vous acceptiez cet amendement, des centaines de maires élèveraient des statues à votre effigie sur la place de leur village pour vous rendre hommage. (*Sourires*)

Il conviendrait de considérer que les biens de section ont vocation à être acquis par la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés selon une procédure d'expropriation dont les modalités sont fixées par l'amendement. Nous avons déjà recouru à cette procédure pour la suppression des avoués. Il serait légitime d'en faire de même pour la suppression des biens de sections, ce qui permettrait une équitable indemnisation de ceux qui ont la jouissance de ces biens. Les sections sont dotées de la personnalité morale et sont propriétaires des biens immobiliers et mobiliers ou de droits collectifs et les ayants droit n'en ont que la jouissance collective.

Nous pouvons mettre un terme aux difficultés que connaissent des milliers de maires. Avec cet amendement, ils pourraient enfin exproprier et indemniser les ayants droit.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Cet amendement vise à mettre fin au régime des sections de communes, qui fait l'objet du titre I du livre

quatrième du code général des collectivités territoriales.

Les sections de communes sont perçues par de nombreux maires comme un obstacle à l'aménagement et au développement de leur territoire. Un rapport de l'Inspection générale de l'administration de 2003 a proposé d'améliorer la gestion des sections de communes. En outre, plusieurs lois ont tenté de faciliter le transfert aux communes des biens des sections. Ainsi, à côté des procédures de transfert impliquant la consultation de la commission syndicale ou des ayants droit, procédures très lourdes, la loi du 13 août 2004 a créé une procédure allégée n'impliquant ni la déclaration d'utilité publique, ni l'indemnisation des ayants droit. Cependant, la cour administrative d'appel de Lyon a considéré en décembre 2009 que cette procédure était contraire à l'article premier du protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans la mesure où elle rompait l'équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la sauvegarde du droit au respect des biens.

Le dispositif qui nous est proposé doit être examiné à cette aune. Aussi légitime qu'il soit, il ne présente pas toutes les garanties permettant d'être sûr qu'il soit conforme à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme consacrant le droit de propriété ainsi qu'au protocole additionnel à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

En effet, il prévoit une procédure simplifiée d'expropriation pour cause d'utilité publique qui ne comporte pas les mêmes garanties pour les personnes concernées que la procédure normale. Ainsi, il n'est pas prévu d'enquête publique à proprement parler.

En outre, dans la procédure normale, un projet doit justifier l'expropriation et s'il n'est pas mené à bien dans les cinq ans, il doit y avoir une nouvelle enquête publique ou une rétrocession des biens. Cet amendement ne prévoit pas un tel dispositif.

Pour ces différentes raisons, il convient de s'assurer que le dispositif qui sera mis en place soit irréprochable, afin que l'application puisse en être effective. Je demanderai donc au Gouvernement de présenter un projet allant dans ce sens dans un délai raisonnable. Si le ministre prend cet engagement, je demanderai le retrait de cet amendement.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement peut prendre cet engagement, d'autant qu'une loi d'orientation agricole vous sera présentée dans quelques semaines et que la dernière modification sur le sujet était intervenue dans la loi d'orientation Le Pensec de 1999.

**M. Michel Charasse.** – En 2003 !

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Il y a eu deux textes.

Les communes évoquent fréquemment ce problème et les « microclimats » difficiles qui en résultent, dans la gestion, pour les maires ou les sous-préfets. Mais la mesure proposée est trop radicale. Il convient de mener une concertation avec les élus et les professions agricoles. Les exploitants contractualisent avec l'Europe pour une durée de cinq ans : on ne saurait modifier leur surface agricole utile pendant cette période, car l'enjeu financier est considérable. Nombreux sont les paysans qui sans l'appoint des biens de section n'auraient pas une SAU suffisante pour s'installer.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Ils sont de moins en moins nombreux à pouvoir s'installer !

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Le problème se règlera, mais par la concertation. Monsieur Mézard, dans un département comme le vôtre, ce sont 100 à 200 contrats qui seraient affectés !

**M. Michel Charasse.** – Dans plusieurs départements -mais non dans tous- la question des biens de section est irritante. Elle est ancienne : on parlait à l'origine des « feux » et des communes « sectionnaires » c'est-à-dire propriétaires des biens. Lorsque la loi municipale de 1884 a été votée, on a finalement introduit peu de temps après dans la législation le régime des biens de section. Ce qui était à l'origine avantageux est devenu au fil du temps pénalisant pour beaucoup de communes. La loi de 1999 et celle d'août 2003 ont introduit des avancées -grâce notamment à mes amendements-, mais la question n'a pas été entièrement résolue. On peut toujours exproprier dans une section mais il faut le faire parcelle par parcelle, la procédure est lourde, on se heurte souvent à la commission syndicale de section, éventuellement constituée pour l'occasion... M. Mézard veut dispenser le maire de toute cette procédure en cas d'utilité communale, au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789. La commission des lois souligne un problème, non de propriété mais d'indemnisation. Si le différend ne porte que sur ce point, adoptons l'amendement et profitons de la navette pour trouver une solution : encore une fois, l'amendement ne supprime pas les biens de section, mais permet au maire et au conseil municipal de mettre un terme à un régime pénalisant.

**M. Jean Boyer.** – Il y a une dimension psychologique très délicate dans le sujet. Mais ne manquons-nous pas de courage ? Ne devrions-nous pas reconnaître que les biens de section appartiennent à un passé révolu ? Certains sont productifs, forêts, carrières, lacs, mais d'autres, sans valeur économique, freinent l'aménagement des villages. Il y a trois ans, on a décidé que les communes, lorsque les organisations syndicales n'ont pas payé leur dû pendant cinq ans, peuvent reprendre la gestion des biens. Cela a suscité des polémiques inutiles. Amendement prématuré, dites-vous : mais dans la France profonde, Cantal, Haute-Loire, des aménagements importants, pour l'assainissement par

exemple, sont bloqués par de petites surfaces de biens de section. Je suivrai donc M. Mézard, non parce que celui-ci est un ami mais parce qu'il nous présente la solution pertinente.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Mais, monsieur Mézard, ce n'est pas ce dont nous étions convenus. (« *Tiens ?* » sur les bancs socialistes) Monsieur Charasse, contrairement à ce que vous pensez, c'est un régime unique qui nous est proposé pour les biens de section.

**M. Yvon Collin.** – Et non un régime à la carte.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Effectivement. Tous les problèmes juridiques n'ont pas été abordés et doivent être approfondis. Nous verrons dans la navette ? Certes, mais vous touchez à un régime juridique très complexe. Monsieur Boyer, il n'y a pas que le fin fond de la France profonde qui est concerné : la Seine-et-Marne l'est aussi. Nous nous étions engagés, si le Gouvernement ne proposait pas bientôt une solution, à rédiger une proposition de loi. Il ne s'agit pas d'un enterrement ! Je crois connaître quelque peu le problème : votre proposition mérite d'être approfondie. Nous sommes bien d'accord pour régler tous les problèmes des biens de section mais votre rédaction est incomplète et prématurée : Il faudra par exemple consulter la jurisprudence administrative pour ne pas répéter les erreurs des lois passées. Retrait.

**M. Jacques Mézard.** – Je comprends enfin les réticences du Gouvernement et le pourquoi de l'attente qui nous a été imposée durant de longues années. Le ministre veut attendre une loi d'orientation agricole. Ce qui lui pose problème, c'est la réaction de la FNSEA. Mais les biens de section ne recouvrent pas seulement des surfaces agricoles. Nous avons entendu le reproche touchant la construction de notre amendement, absence d'enquête publique, restrictions aux possibilités d'expropriation durant certaines périodes. Mais concernant les avoués, on a été moins exigeant en décembre dernier sur les conditions d'expropriation !

Le ministre s'engage à résoudre les difficultés. Songez que l'on plaide encore sur les feux, notion pourtant antérieure à la Révolution française !

**M. Bruno Sido.** – C'est la France !

**M. Jacques Mézard.** – Il faut être raisonnable et la loi de modernisation doit régler les vrais problèmes -celui-là en est un. J'entends les engagements du président de la commission et je retire l'amendement.

*L'amendement n°506 rectifié est retiré.*

## Article 12

① *Au titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> de la troisième partie du code général des collectivités territoriales, il est créé un chapitre IV intitulé : « Regroupement de départements » ainsi rédigé :*

## « Chapitre IV

### « Regroupement de départements

② « Art. L. 3114-1. – I. – À la demande d'un ou plusieurs conseils généraux, des départements formant un territoire continu peuvent être regroupés en un seul.

④ « Lorsque la demande n'émane pas de l'ensemble des conseils généraux intéressés, celui ou ceux ne s'étant pas prononcés disposent pour le faire d'un délai de six mois à compter de la notification par le représentant de l'État dans le département du projet de regroupement. À défaut de délibération dans ce délai, la décision est réputée favorable.

⑤ « II. – Si le Gouvernement décide de donner suite à la demande :

⑥ « 1° En cas de délibérations concordantes de l'ensemble des conseils généraux intéressés, il peut consulter les personnes inscrites sur les listes électorales des communes appartenant à ces départements sur l'opportunité de ce regroupement ;

⑦ « 2° En l'absence de délibérations concordantes de l'ensemble des conseils généraux, la consultation mentionnée au 1° est obligatoire.

⑧ « Les dépenses résultant de la consultation sont à la charge de l'État.

⑨ « Lorsqu'une consultation a été organisée, le regroupement ne peut être décidé que si le projet 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 dans l'ensemble des communes qui le composent. À défaut, le regroupement ne peut résulter que de la loi.

⑩ « III. – Le regroupement est décidé par décret en Conseil d'État. »

⑪ **M. Gérard Le Cam.** – Nous ne nous opposons pas à un renforcement des coopérations ni même à des fusions volontaires, nous refusons tout autoritarisme, toute précipitation et toute contrainte. Il convient que les assemblées délibérantes soient à l'initiative du projet, que toutes celles qui sont concernées en délibèrent, puis que les citoyens soient consultés. Nous ne pouvons donc accepter les fusions telles que les prévoit l'article. La procédure peut être lancée à la demande d'un seul conseiller général et tous les conseils généraux doivent se prononcer sans les six mois, un délai bien trop court. Une OPA peut être hostile ou amicale mais, quelle que soit sa nature, il faut l'étudier. Or s'il n'a pas donné son avis, le département sera réputé favorable. La machine sera lancée et il sera impossible de l'arrêter, sinon au préfet qui teint un rôle décisif. La fusion peut être décidée sans que les citoyens soient consultés si tous les conseils généraux sont d'accord. Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons accepter qu'une loi impose ce que la population refuse.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – La volonté du Gouvernement est de faire, à terme, disparaître les départements. Le conseiller territorial prépare l'évaporation du département dans la région, suivant l'expression de M. Balladur ; il y a maintenant la fusion, puis il y aura la création en métropole de collectivités d'outre-mer avec une fusion du département et de la région.

Le Gouvernement avait prévu un vote sur l'ensemble des communes ou départements concernés. Il a fait machine arrière comme il l'a fait pour la transformation d'un EPIC en commune nouvelle pour laquelle il faudra un vote de chaque commune concernée. Il en sera de même pour les départements et l'article 13 reproduit le même mécanisme pour les régions. Je m'interroge donc sur les intentions réelles du Gouvernement, à moins que ceux qui ont rédigé le texte n'aient eu la tête ailleurs.

Je crains qu'en encourageant les fusions, vous n'engagiez un processus dont vous n'avez pas mesuré toutes les conséquences. Faut-il rattacher la Loire-Atlantique à la Bretagne ? On va rouvrir des débats à la limite de l'ethnisme et en Alsace, on évoquera un territoire d'outre-terre entre les Vosges et le Rhin. Comment pourra-t-on résister aux demandes de scission, de défusion et aux demandes luziennes de création d'un département basque ? On ne devrait pas encourager cela. Je note les inflexions que la commission a apportées en catimini.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Pas en catimini !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Ce texte reste dangereux, je ne peux le voter. (*Applaudissements à gauche*)

**M. le président.** – Amendement n°223, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**M. Gérard Le Cam.** – Vous voulez imposer le regroupement de départements alors que jusqu'à présent, la possibilité n'existait pas. Vous n'osez pas le dire clairement, mais la concurrence entre des territoires plus grands passe par la création d'élus communs, la suppression de la clause de compétence générale. Les départements concernés par la création de métropoles gèreront des zones très étendues avec des moyens amputés au profit de la métropole. Vous voulez maintenant donner au Gouvernement tout pouvoir sur les fusions : accepter ou non la demande, organiser la consultation et faire fi de son résultat... Vous vous passez de l'avis des conseils généraux, réputés favorables s'ils ne se sont pas prononcés dans les six mois et un conseil général pourra imposer sa volonté à un autre puisque le vote serait comptabilisé sur l'ensemble du territoire concerné. Si le texte élaboré par la commission va dans le bon sens, il ne remet pas en cause le fait que le Gouvernement

gardera la haute main sur la procédure. Nous ne pouvons approuver ces modalités antidémocratiques.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Cet amendement est contraire à la position de la commission. Ouvrir la possibilité de fusions sur une base volontaire constitue un immense progrès et les garanties que nous apportons éviteront une OPA hostile.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Avis défavorable. Le but n'est pas de faire les fusions de force mais de donner les moyens de les réaliser sur la base du volontariat. Plusieurs départements ont dit leur intérêt. Aucune disposition du texte n'autorise la scission d'une partie du département, ce qui répond à l'exemple basque pris par M. Chevènement.

**M. Michel Boutant.** – Revenons au niveau factuel. Je siège aux côtés de M. Miquel, qui préside le conseil général du Lot ; je préside celui de la Charente. Nous pensions à fusionner nos deux départements pour donner naissance à un Charlot ou une Charlotte. (*Sourires*) A la lecture de l'alinéa 4, ça a été la douche froide : il faut que les territoires soient continus. Avec la Haute-Vienne ? Nous aurions pu marier la porcelaine et le cognac. Mais comme nos départements appartiennent à deux régions différentes, expliquez-moi où est alors la simplification du mille-feuille et comment le conseiller territorial charentais pourra siéger au conseil du Limousin. L'article 12 le permet mais une difficulté se fait jour. Mon groupe votera l'amendement de suppression. (*Très bien ! sur les bancs socialistes*)

**M. Bruno Sido.** – L'alinéa 4 laisse entendre qu'un département pourrait lancer une OPA inamicale sur un autre...

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Il faut un référendum commun !

**M. Bruno Sido.** – Il faudra préciser ce point.

L'alinéa 6 laisse entendre que le Gouvernement pourrait ne pas donner suite à la demande exprimée par les départements concernés. Plus problématique encore, l'alinéa 7 prévoit qu'il « peut » consulter les populations concernées. C'est impensable : les populations doivent impérativement être consultées ! Je soutiendrai l'amendement Charasse qui exige qu'au moins la moitié de la population s'exprime.

Il faut tordre le cou à l'adage « qui ne dit mot consent ». Si le département ne répond pas dans les six mois, ce n'est pas qu'il est implicitement pour : c'est qu'il est contre ! (*Marques d'approbation à gauche*) C'est d'ailleurs le droit commun, notamment en matière fiscale. Je ne suis pas juriste, mais pour tout Français, c'est une évidence ! (*Applaudissements sur quelques bancs socialistes*)

**M. Alain Fouché.** – Très bien !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous voterons l'amendement n°223. Le ministre affirme ne pas souhaiter la fusion de départements...

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Autoritairement.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Mais nous avons toujours le sentiment que le Gouvernement ne dit pas où il veut en arriver. Nous avons compris que vous étiez pour les fusions de communes, de départements ou de régions, mais que vous ne vouliez pas que celles-ci soient perçues comme des suppressions... Bref, vous restez dans l'entre-deux.

Si vous avez envoyé les préfets défendre votre réforme, c'est bien que vous percevez le malaise que suscite un projet aussi flou, dont les intentions sont loin d'être claires.

Le texte de la commission prévoit que le Gouvernement « peut » consulter les populations. Il pourrait donc y avoir fusion de départements sans que les habitants disent ce qu'ils en pensent ! M. Juppé s'est un jour prononcé pour la suppression du département : cette position n'est pas la nôtre, mais elle a le mérite de la clarté...

Nous portons le département dans notre cœur ; les habitants y sont attachés. Des fusions, pourquoi pas ?, mais il faut un vote concordant des conseils généraux concernés, suivi d'une consultation du peuple, qui doit émettre un vote majoritaire dans tous les départements concernés !

Le Gouvernement ne serait obligé de consulter la population que si le conseil général ne délibère pas dans le bon sens. Si les élus du suffrage universel ne sont pas d'accord, le Gouvernement pourrait dresser la population contre eux !

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – C'est que les élus ne seraient pas à l'écoute de la population ! Voyez le référendum en Martinique et en Guyane !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Notre position est claire : respect des libertés locales, respect du suffrage universel. Nous ne voterons ni cet article, ni le suivant. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

**M. Jean-Jacques Mirassou.** – Le malaise évoqué par M. Sueur est entretenu par les variations sémantiques du Gouvernement : « fusion », « absorption », « évaporation »... Regroupons, tel est votre mot d'ordre. Mais à ne rien vouloir brusquer, le Gouvernement reste au milieu du gué. Si deux départements peuvent légitimement souhaiter se regrouper, votre texte risque de permettre de véritables OPA ! Le département est plus qu'un simple cadre géographique : c'est une communauté d'histoire et de destin qui a toute légitimité pour s'exprimer lors d'une consultation. Nous voterons contre cet article, dont le flou cache mal vos intentions. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

**M. Alain Fouché.** – J'irai dans le sens de M. Sido. Naturellement, il faut l'accord des départements pour toute fusion ; naturellement, il faut consulter les populations !

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Nous ne disons rien d'autre !

**M. Alain Fouché.** – Les amendements seront l'occasion de rectifier le tir.

Il est essentiel de limiter les pouvoirs des préfets. Si la loi Marcellin a échoué, c'est que les préfets en ont fait une application autoritaire, dessinant des plans de fusions de communes rejetés par les maires, et que les crédits ne suivaient pas. Les préfets prennent une importance croissante : parfois, cela nous choque. (*Applaudissements sur quelques bancs socialistes*)

**M. Gérard Miquel.** – S'il y a un secteur où la proximité est essentielle, c'est bien le social. Les départements ont démontré qu'ils géraient bien mieux ce domaine que l'État.

Le département de M. Boutant est trop éloigné du mien pour que nous puissions fusionner, mais *quid* de la Corrèze, limitrophe ? Des liens forts nous unissent. Pourquoi pas une fusion ? Nous élirions des conseillers territoriaux...

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – De toute façon.

**M. Gérard Miquel.** – Ces derniers siègeraient-ils alternativement au conseil régional du Limousin et au conseil régional de Midi-Pyrénées ? Même problème si nous fusionnions avec le Cantal, ou le Lot-et-Garonne : le système ne tient pas. Il ne pourra s'appliquer pour la plupart des départements.

Ayez donc le courage de dire que l'on va vers des fusions de communes, vers l'évaporation du département dans le cadre régional ! (« *Mais non !* » sur le banc de la commission) C'était la volonté affichée de M. Balladur, du rapport Attali. Vous y revenez, en douce...

Nous serons dans l'incapacité de gérer les départements avec un si faible nombre d'élus ; et nous ne ferons pas des économies, puisque, étant moins nombreux, nous aurons besoin d'une administration plus puissante. Nous refusons ces perspectives. La richesse de la France est dans ses collectivités territoriales. Nos concitoyens sont attachés aux départements, ils le prouvent en toutes occasions -dans le mien, la participation aux cantonales dépasse 80 %. Ne cassons pas ce qui fonctionne. Les départements ont une histoire, c'est le lieu où s'expriment les solidarités sociale et territoriale, ces mêmes solidarités que vous voulez mettre à mal ! (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le véritable objectif du Gouvernement, relayant la pensée présidentielle et les conclusions du comité Balladur, c'est une réorganisation totale de notre architecture

institutionnelle locale : suppression des communes telles que nous les connaissons aujourd'hui, suppression des départements, regroupement de régions dévitalisées par les métropoles sur le modèle des *Länder*. Évidemment, le Gouvernement ne peut le dire ouvertement, car nos concitoyens et les élus locaux sont attachés à la démocratie locale. A force d'édulcorer son projet pour le rendre présentable -la commission des lois y a prêté la main- il est parvenu à une architecture d'une confusion extrême ; mais son objectif reste le même et l'engrenage est bien en place -insuffisance de ressources et RGPP imposée sont au programme. N'y mettons pas le doigt !

**M. Michel Charasse.** – Ah, le département ! Né avec la Révolution, il a évolué parallèlement à la démocratie et à la République. A peine la Bastille tombée, il prend la place des vieilles provinces ; la République, le Directoire, le Consulat, l'Empire le confirment, puis la Restauration, la Monarchie de juillet, le Second Empire, la République encore. La loi du 15 février 1872, dite loi Tréveneuc, le charge même de la défense de la République. Unité de la Nation, unité de l'État, mais aussi contre-pouvoir rêvé par les physiocrates, par Rousseau et Tocqueville, contre-pouvoir conforté au lendemain de Sedan pour éviter le retour des préfets de l'Empire.

Le département est depuis 140 ans la base de l'administration française et celle de l'élection des deux chambres du pouvoir législatif. Aucun pouvoir républicain n'en a jamais demandé la disparition. Le département, c'est de la porcelaine ; on ne peut y toucher sans précaution ni un minimum de réflexion. On ne peut priver le citoyen d'un bien qui lui appartient depuis la Révolution, qu'il a fait sien, qui lui est évident et naturel. Jamais le peuple ne s'est dressé contre lui. Ce qui ne veut pas dire que l'institution est intouchable -souvenons-nous du découpage des grands départements de la région parisienne. Mais l'affaire est simple : le maintien des départements doit rester la règle, (*marques d'approbation sur de nombreux bancs*) et la suppression ou la fusion, l'exception. On ne raye pas 140 ans d'histoire d'un trait de plume ! (*Applaudissements sur de nombreux bancs*) Sans aller jusqu'à la suppression de l'article, nous devons préserver ce bien commun de la République. (*Applaudissements sur de nombreux bancs*)

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Tout est dit ! M. Charasse a bien fait de rappeler que le cadre départemental était celui de l'élection des sénateurs et des députés. De ce côté-ci de l'hémicycle, on a voté le récent projet de découpage des circonscriptions législatives ; mais pas de ce côté-là, où j'ai souvenir d'avoir entendu certains plaider pour des circonscriptions régionales...

Je viens d'entendre des propos caricaturaux, dont je ferai litière par la seule lecture de l'exposé des motifs du texte. « Le Gouvernement souhaite faciliter et non imposer des regroupements entre régions ou entre départements. (...) La procédure de

regroupement proposée par le projet de loi repose exclusivement sur l'initiative des collectivités intéressées. L'article 12 met fin à un vide juridique. A la différence des dispositions de l'actuel code général des collectivités territoriales sur le regroupement des régions, il n'existait pas de procédure similaire pour les départements. Cette procédure, qui repose sur le volontariat des collectivités concernées, permettra d'offrir un cadre rénové pour les initiatives que souhaiteraient prendre les élus locaux. Le projet de regroupement doit nécessairement reposer sur l'initiative de l'un ou de l'ensemble des conseils généraux intéressés. Si le Gouvernement estime qu'il y a lieu de poursuivre la procédure, la consultation des électeurs résidant sur le territoire concerné par le projet de regroupement est facultative si tous les conseils généraux se sont prononcés en faveur du projet, obligatoire dans le cas contraire. » On ne peut être plus clair.

*L'amendement n°223 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°541, présenté par MM. Charasse, Milhau, Vall, Placade, Chevènement, Tropeano et Collin.

Alinéas 4 à 10

Remplacer ces alinéas par trois alinéas rédigés :

« Art. L. 3114-1. - I. - À la demande de leurs conseils généraux, des départements concernés formant un territoire continu peuvent être regroupés en un seul.

« II. - En cas de délibérations concordantes de l'ensemble des conseils généraux intéressés, le Gouvernement ne peut donner suite à la demande qu'avec l'accord des personnes inscrites sur les listes électorales des communes appartenant à ces départements.

« Cette consultation sera organisée selon les modalités définies aux articles L.O. 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. »

**M. Michel Charasse.** – C'est très simple : on ne peut fusionner deux départements sans leur demande conjointe ni l'accord de leurs populations par référendum. (*Marques d'approbation sur plusieurs bancs à droite*)

**M. le président.** – Amendement n°538 rectifié *bis*, présenté par MM. Chevènement, Collin, Barbier, Baylet, Charasse et Fortassin, Mme Laborde et MM. Milhau, de Montesquiou, Placade, Tropeano et Vall.

Alinéa 4

1° Remplacer les mots :

d'un ou plusieurs

par le mot :

des

2° Après les mots :

conseils généraux

insérer le mot :

concernés

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – La demande doit émaner de tous les conseils généraux. Je partage le sentiment de M. Charasse : la consultation des électeurs dans chacun des départements concernés doit être obligatoire.

Je pense exprimer ainsi un vœu partagé par tous les sénateurs.

Par ailleurs, vous m'assurez, monsieur le ministre, qu'aucune scission n'est envisagée pour créer un département basque, mais si l'on se lance dans le meccano territorial, comment pourriez-vous résister à la demande d'une minorité active ?

**M. le président.** – Amendement n°401 rectifié, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste et apparentés.

I. - Alinéa 4

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Cette demande doit être effectuée par l'ensemble des conseils généraux concernés.

II. - Alinéa 5

Supprimer cet alinéa.

III. - Alinéa 7

Rédiger ainsi cet alinéa :

Il consulte les personnes inscrites sur les listes électorales des communes appartenant à ces départements sur l'opportunité de ce regroupement.

IV. - Alinéa 8

Supprimer cet alinéa.

**M. Claude Jeannerot.** – L'essentiel a été dit, mais nous souhaitons aller le plus loin possible dans la garantie de l'autonomie et de la liberté de choix de chaque conseil général. La consultation des habitants comme des collectivités concernées doit donc être impérative

*L'amendement n°610 n'est pas soutenu.*

**M. le président.** – Amendement n°224, présenté par Mme David et les membres du groupe CRC-SPG.

I. - Alinéa 4

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

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 modifié.

II. - Alinéas 5 et 7

Après les mots :

conseils généraux intéressés

insérer les mots :

et, le cas échéant, des comités de massif

**M. Jean-François Voguet.** – A l'article 3, nous avons adopté un amendement prévoyant la consultation des comités de massifs au sein des conseils communautaires. Ces comités devraient également pouvoir se prononcer lorsqu'un regroupement de départements est envisagé car un aménagement harmonieux et cohérent du territoire impose d'adopter pour certaines zones une approche différenciée. Un même département peut être très hétérogène. Ainsi, l'Isère compte plusieurs comités de massifs, avec chacun des caractéristiques propres. Il faut prendre en compte les spécificités des zones de montagne afin d'assurer la cohérence territoriale.

**M. le président.** – Amendement n°539 rectifié, présenté par MM. Collin, Barbier, Baylet, Placade, Fortassin, Milhau et de Montesquiou, Mme Laborde et MM. Tropeano et Charasse.

Alinéa 5

Supprimer cet alinéa.

**M. Yvon Collin.** – Nous souhaitons éviter qu'un département ne puisse réussir un coup de force en imposant un regroupement, ce qui remettrait en cause le principe de libre administration ainsi que celui de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. Un conseil général doit donc pouvoir s'opposer au regroupement. Alors que le conseiller territorial accélère le délitement de l'instance départementale, cet amendement lui donnerait la possibilité d'opter pour des coopérations utiles et fructueuses et d'empêcher ainsi toute ingérence étatique.

**M. le président.** – Amendement n°225, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 5

1° Première phrase

Après les mots :

six mois

insérer les mots :

renouvelable si nécessaire

2° Seconde phrase

Supprimer cette phrase.

**M. Jean-François Voguet.** – Nous proposons d'allonger le délai de réflexion accordé aux conseils généraux afin que le regroupement ne se fasse pas dans la précipitation. En outre, la procédure de regroupement ne peut être mise en œuvre tant que les conseils généraux ne se sont pas prononcés.



**M. le président.** – Amendement n°402 rectifié *bis*, présenté par Mme Bourzai et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Alinéa 5

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

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 85-30 du 9 janvier 1985 modifiée.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Nous déposerons un amendement similaire pour les regroupements de régions.

**M. le président.** – Amendement n°629, présenté par Mme Morin-Desailly et M. Maurey.

I. - Alinéa 6

Supprimer cet alinéa

II. - Alinéa 7

Remplacer les mots :

il peut consulter les personnes inscrites sur les listes électorales des communes appartenant à ces départements sur l'opportunité de ce regroupement

par les mots :

le regroupement est de droit

III. - Alinéa 8

Remplacer les mots :

la consultation mentionnée au 1° est obligatoire

par les mots :

le Gouvernement consulte les personnes inscrites sur les listes électorales des communes appartenant à ces départements sur l'opportunité de ce regroupement

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Contrairement à nos collègues socialistes et communistes, qui souhaitent supprimer cet article, je me réjouis de la possibilité de fusion ainsi donnée aux collectivités volontaires. Cette évolution, qui renforcera l'efficacité de l'action publique, va dans le sens de l'histoire. Nous sommes tentés d'aller plus loin avec cet amendement d'appel. Nous devons profiter des synergies territoriales et mettre en œuvre des projets communs. C'est ce que fait, par exemple, mon département de Seine-Maritime avec le département voisin, mais il est nécessaire de retranscrire institutionnellement ce rapprochement. Je m'étonne de l'opposition de la gauche sur ce point, car il faut s'adapter au monde actuel.

Notre proposition de donner à 20 % des citoyens concernés la possibilité de demander un référendum local a été déclarée irrecevable.

**M. le président.** – Amendement n°226, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 7

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Après délibérations concordantes de l'ensemble des conseils généraux intéressés, il organise la consultation des personnes inscrites sur les listes électorales des communes appartenant à ces départements sur l'opportunité de ce regroupement.

**Mme Odette Terrade.** – Cet article ne se contente pas d'écarter le principe essentiel de la compétence législative pour décider du sort d'un département, mais il bafoue la souveraineté populaire en prévoyant que les conseils généraux peuvent se substituer aux citoyens pour décider d'un regroupement : vous nous imposez ainsi une vision quasi fédérale de notre pays. Nous souhaitons donc rendre la consultation des citoyens obligatoire.

**M. le président.** – Amendement n°227, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 8

Supprimer cet alinéa.

**M. Jean-François Voguet.** – Le regroupement de collectivités doit se faire de la manière la plus démocratique possible : il nous semble inconcevable de procéder à de tels regroupements sans consulter leurs habitants. Nous souhaitons revitaliser la démocratie locale et donc supprimer cet alinéa.

**M. le président.** – Amendement n°543, présenté par MM. Charasse, Collin, Chevènement et Fortassin, Mmes Escoffier et Laborde et MM. Milhau, Vall, Tropeano et Plancade.

Alinéa 11

Rédiger ainsi cet alinéa :

« III. - Le regroupement est décidé par la loi. »

**M. Yvon Collin.** – Cet amendement a été défendu par Michel Charasse.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – La commission a souhaité connaître l'avis du Gouvernement au sujet de l'amendement n°541. A titre personnel, considérant les précisions apportées par Michel Charasse, j'y suis favorable sous réserve de la suppression de l'adjectif « intéressés ». En outre, une disposition identique devra être adoptée pour les régions. (*M. Yvon Collin le confirme*)

**M. le président.** – L'amendement n°541 rectifié *bis* est ainsi rédigé :

Alinéas 4 à 10

Remplacer ces alinéas par trois alinéas rédigés :

« Art. L. 3114-1. - I. - À la demande de leurs conseils généraux, des départements formant un territoire continu peuvent être regroupés en un seul.

« II. - En cas de délibérations concordantes de l'ensemble des conseils généraux intéressés, le Gouvernement ne peut donner suite à la demande qu'avec l'accord des personnes inscrites sur les listes électorales des communes appartenant à ces départements.

« Cette consultation sera organisée selon les modalités définies aux articles L.O. 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. »

**M. Roland du Luart.** – C'est du bon sens !

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Si l'amendement n°541 rectifié est adopté les autres tomberont... S'agissant du 543 rectifié le droit en vigueur permet déjà de modifier les limites départementales par décret en Conseil d'État. Il appartiendra au législateur de tirer les conséquences électorales d'une telle décision.

*L'amendement n°543 rectifié est retiré.*

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Sagesse sur les amendements n°541 rectifié, 538 rectifiébis, 539 rectifié et 402 rectifiébis. Avis défavorable aux amendements n°401 rectifié, 224, 225, 226 et 227, ainsi qu'à l'amendement n°629 de Mme Morin-Dessailly : la carte des départements, héritée de la Révolution française, fonde l'organisation de notre territoire. Les départements ne sont pas seulement des collectivités territoriales, mais aussi des circonscriptions administratives : les conseils généraux ne sont donc pas seuls concernés.

Enfin le Gouvernement avait le même avis que la commission sur l'amendement n°543 rectifié.

**M. Claude Bérît-Débat.** – A l'exception d'un amendement, tous les autres ont le même objet : il s'agit à la fois de garantir le droit des collectivités à disposer d'elles-mêmes et de démocratiser la procédure. Je voterai donc l'amendement de M. Charasse, qui ressemble à s'y méprendre à celui du groupe socialiste.

**M. Jean-Jacques Mirassou.** – Je partage le sentiment de M. Bérît-Débat, mais je remarque que si M. le ministre proclame son attachement aux départements, cela ne l'empêche pas de les fragiliser en remplaçant les conseillers généraux par des conseillers territoriaux ! Il y a là une ambiguïté.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Les procédures prévues par le projet de loi pour la fusion de départements ou de régions me paraissent satisfaisantes. L'amendement de M. Charasse compliquerait les choses : il serait très difficile de franchir toutes les étapes qu'il rend obligatoires. Je préférerais donc que nous nous en tenions à la rédaction actuelle ; j'ai bien entendu l'avis de sagesse du Gouvernement.

**M. Francis Grignon.** – Le sujet dont nous parlons est à l'ordre du jour dans ma région. Je me réjouis que, grâce à l'amendement de M. Charasse, la volonté

des conseils généraux et de la population soit respectée.

**M. Daniel Dubois.** – Je suis du même avis. Il existe encore des espaces ruraux en France ! Nous avons beaucoup parlé des métropoles et des intercommunalités ; mais dans les campagnes, les départements sont des acteurs essentiels de l'aménagement du territoire et de la cohésion sociale. Il est inimaginable que des départements puissent s'unir sans que les conseils généraux et les administrés aient donné leur accord. Je voterai donc l'amendement de M. Charasse avec conviction.

**M. Bruno Sido.** – Très bien !

**M. Claude Jeannerot.** – Le sujet est important : les départements sont les collectivités chargées de la solidarité sociale et territoriale. Leur regroupement doit être décidé démocratiquement. Souvenons-nous, quels que soient les bancs où nous siégeons, que le général de Gaulle accordait la plus haute valeur au principe d'autodétermination ! Je souscris à la proposition de M. Charasse.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Cet amendement, qui semble devoir être adopté, évitera que des décisions de regroupements soient prises dans la précipitation et sans procédure démocratique. Mais les départements ne sont pas sauvés pour autant. Ce qui les tuera, c'est leur situation financière, appelée à s'aggraver, et la confusion résultant de la création de conseillers territoriaux.

*L'amendement n°541 rectifié est adopté.*

*Les amendements n°538 rectifié bis, 401 rectifié, 224, 539 rectifié, 225, 402 rectifié bis, 629, 226 et 227 deviennent sans objet.*

**M. le président.** – Amendement n°630 rectifié, présenté par M. Maurey et Mme Morin-Desailly.

Après l'alinéa 5

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Par dérogation aux articles L. 3121-9 et L. 3121-10 du code général des collectivités territoriales, la demande de regroupement de départements prévue aux alinéas précédents est inscrite à l'ordre du jour du conseil général à l'initiative d'au moins 10 % de ses membres.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Le regroupement de départements doit pouvoir être inscrit à l'ordre du jour d'un conseil général non seulement à l'initiative de son président, mais aussi à celle d'une minorité d'élus.

*L'amendement n°630 rectifié, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.*

*Les amendements n°576 rectifié, 646 rectifié, 228 et 542 rectifié deviennent sans objet.*

*L'article 12, modifié, est adopté.*

## Article additionnel

**M. le président.** – Amendement n°48, présenté par M. de Legge.

Après l'article 12, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 4122-1 du code général des collectivités territoriales est inséré un article L. 4122-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 4122-1-1. - I. - À la demande du conseil général intéressé ou d'un ou des deux conseils régionaux intéressés, un département peut être rattaché à une région qui lui est limitrophe.

« Lorsque la demande n'émane pas à la fois des organes délibérants des trois collectivités intéressées, celui ou ceux ne s'étant pas prononcés disposent pour le faire d'un délai de six mois à compter de la notification par le représentant de l'État dans le département ou la région du projet de rattachement. À défaut de délibération dans ce délai, la décision est réputée favorable.

« II. - Si le Gouvernement décide de donner suite à la demande :

« 1° En cas de délibérations concordantes de l'ensemble des organes délibérants des collectivités intéressées, il peut consulter les personnes inscrites sur les listes électorales des communes appartenant aux régions concernées, sur l'opportunité de ce rattachement.

« 2° En l'absence de délibérations concordantes de l'ensemble des organes délibérants des collectivités intéressées, la consultation mentionnée au 1° est obligatoire.

« Lorsqu'une consultation a été organisée, le rattachement ne peut être décidé que si le projet recueille, dans chacune des deux régions concernées, et dans le département concerné, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes qui la composent. À défaut, le rattachement ne peut intervenir que dans les conditions fixées à l'article L. 4122-1.

« III. - Le rattachement est décidé par décret en Conseil d'État. »

**M. Dominique de Legge.** – L'article 12 concerne les regroupements de départements, l'article 13 les regroupements de régions. Mais il faut également permettre aux départements qui le souhaitent de changer de région, avec l'accord des deux régions concernées et de leurs administrés.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Ce débat mérite d'être ouvert. La commission est favorable à l'amendement, qui devra toutefois être ajusté au cours de la navette pour tenir compte de la modification des procédures prévues aux articles 12 et 13.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Même avis.

**M. Dominique de Legge.** – Laissons donc cet amendement vivre sa vie au cours de la navette...

*L'amendement n°48 est adopté et devient un article additionnel.*

## Article 13

*L'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :*

① « Art. L. 4123-1. - I. - À la demande d'un ou plusieurs conseils régionaux, des régions formant un territoire continu peuvent être regroupées en une seule.

② « Lorsque la demande n'émane pas de l'ensemble des conseils régionaux intéressés, celui ou ceux ne s'étant pas prononcés disposent pour le faire d'un délai de six mois à compter de la notification par le représentant de l'État dans la région du projet de regroupement. À défaut de délibération dans ce délai, la décision est réputée favorable.

③ « II. - Si le Gouvernement décide de donner suite à la demande :

④ « 1° En cas de délibérations concordantes de l'ensemble des conseils régionaux intéressés, il peut consulter les personnes inscrites sur les listes électorales des communes appartenant à ces régions sur l'opportunité de ce regroupement ;

⑤ « 2° En l'absence de délibérations concordantes de l'ensemble des conseils régionaux, la consultation mentionnée au 1° est obligatoire.

⑥ « Les dépenses résultant de la consultation sont à la charge de l'État.

⑦ « Lorsqu'une consultation a été organisée, le regroupement ne peut être décidé que si le projet 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 dans l'ensemble des communes qui la composent. À défaut, le regroupement ne peut résulter que de la loi.

⑧ « III. - Le regroupement est décidé par décret en Conseil d'État. »

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Le projet de loi vise à alléger le mille-feuille territorial et à rendre plus efficaces les politiques publiques locales. L'article 13 facilite le regroupement de régions : c'est une excellente chose.

Un rapport de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires de janvier 2009 a montré que les régions françaises sont parmi les régions d'Europe les plus dynamiques démographiquement. Mais trois seulement - l'Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence Côte-d'Azur - figurent parmi les quinze premières régions européennes pour leur niveau de production. Cela s'explique par les flux migratoires qui creusent les écarts entre le sud et l'ouest, le nord et l'est, et par la

réduction des espaces agricoles et ruraux du fait du caractère de plus en plus résidentiel des zones périurbaines et de la construction d'infrastructures.

De concert avec les dynamiques économiques, ces mouvements de population créent de grands espaces interrégionaux toujours plus homogènes. Il faut aujourd'hui les institutionnaliser, dans le respect des collectivités territoriales.

Hostiles à d'éventuelles fusions, d'aucuns invoquent l'identité des régions. C'est un vrai sujet, mais réunir des régions leur permet dans certains cas de retrouver une identité pleine et entière. Élu(e) en Seine-Maritime, je m'interroge sur un véritable cas d'école : comment justifier l'existence de deux Normandies ?

**Mme Nathalie Goulet.** – En effet !

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Comme l'indiquait le Président de la République dans un discours prononcé le 20 octobre : « Vues de n'importe quel endroit du monde, les frontières administratives du Calvados, de l'Orne ou de la Seine-Maritime n'ont pas de sens, pas davantage que celles de la Haute et de la Basse-Normandie ». En effet, elles ont été créées à l'orée des années 1950 par des technocrates voulant satisfaire deux champions politiques. Purement artificielle, cette division condamne les deux mini-régions à l'impuissance, malgré une histoire et une culture communes.

Quel sort le Grand Paris, fort de ses 11 millions d'habitants, réservera-t-il aux 3 millions de personnes qui habitent les deux régions normandes ? Celui de banlieues d'une capitale concentrant tous les centres de recherche et toutes les activités, et tous les services ? Le Grand Paris appelle la Grande Normandie, avec une masse critique facilitant la conduite de projets régionaux efficaces et structurants, qu'il s'agisse de transport, de formation ou d'innovation.

Le regroupement régional rendrait le réseau des collectivités territoriales plus accessible à nos concitoyens.

Je me réjouis donc des possibilités de fusion créées par ce projet de loi.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – J'indique par avance que la commission soutiendra l'amendement n°544, dont l'adoption permettrait d'accélérer le débat, puisqu'elle rendrait sans objet la plupart des autres amendements déposés à cet article, à l'exception des amendements n°404 rectifié *quater* et 464 rectifié. Je demanderai la priorité sur ces trois amendements.

**M. le président.** – A cela près que le Règlement du Sénat m'impose de laisser présenter chaque amendement.

Amendement n°544, présenté par MM. Charasse, Collin, Chevènement, Fortassin, Mézard, Milhau, Plancade, Tropeano et Vall.

Alinéas 2 à 8

Remplacer ces alinéas par trois alinéas ainsi rédigés :

« Art. L. 4123-1. - I. - À la demande de leurs conseils régionaux, des régions formant un territoire continu peuvent être regroupées en une seule.

« II. - En cas de délibérations concordantes de l'ensemble des conseils régionaux intéressés, le Gouvernement ne peut donner suite à la demande qu'avec l'accord des personnes inscrites sur les listes électorales des communes appartenant à ces régions ;

« Cette consultation est organisée par le représentant de l'Etat selon les modalités définies aux articles L.O. 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. »

**M. Yvon Collin.** – C'est le pendant pour les régions de ce que nous avons adopté à l'article 12 pour les départements.

**M. le président.** – Amendement n°545 rectifié *bis*, présenté par MM. Chevènement, Charasse, Collin, Barbier, Baylet et Fortassin, Mme Laborde et MM. Mézard, Milhau, de Montesquiou, Plancade, Tropeano et Vall.

Alinéa 2

1° Remplacer les mots :

d'un ou plusieurs

par le mot :

des

2° Après les mots :

conseils régionaux

insérer le mot :

concernés

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Il a déjà été présenté.

**M. le président.** – Amendement n°403 rectifié, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste et apparentés.

I. - Alinéa 2

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Cette demande doit être effectuée par l'ensemble des conseils régionaux concernés.

II. - Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

III. - Alinéa 5

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Il consulte les personnes inscrites sur les listes électorales des communes appartenant à ces régions sur l'opportunité de ce regroupement ;

IV. - Alinéa 6

Supprimer cet alinéa.

**M. Claude Bérít-Débat.** – Cet amendement ressemble comme deux gouttes d'eau à celui qui vient d'être présenté. Nous souhaitons simplement une délibération concordante de tous les conseils régionaux concernés, ainsi que la consultation des citoyens.

J'observe au demeurant que la fusion de régions et la réunion de départements obéissent à des logiques différentes, puisque le but est ici de rivaliser avec les régions allemandes ou espagnoles. A cette fin, M. Balladur suggérait de diviser la France en quinze régions. Je souligne toutefois que la taille n'est pas nécessairement facteur d'efficacité.

Dans une de ses nombreuses contributions, Adrien Zeller a décrit les trois conditions à réunir pour espérer des fusions démocratiques, réussies et utiles : des projets d'avenir qui dépassent manifestement le cadre d'une seule région, une étendue territoriale relativement réduite, surtout un « désir de région » de la population.

**M. Jean-Claude Carle.** – Très bien !

**M. le président.** – Amendement n°229, présenté par Mme David et les membres du groupe CRC-SPG.

I. - Alinéa 2

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

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.

II. - Alinéas 3 et 5

Après les mots :

conseils régionaux intéressés

insérer les mots :

et, le cas échéant, des comités de massif

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Tout comme pour la fusion des départements, il est nécessaire de consulter les comités de massif avant de fusionner des régions comportant des territoires de montagne, car ces comités offrent aux élus de montagne l'unique tribune dont ils disposent.

**M. le président.** – Amendement n°484 rectifié, présenté par MM. Jacques Blanc, Hérissou et Bernard Fournier, Mme Payet et MM. Revet, Faure, Pierre, Alduy, Bernard-Reymond, Carle, Jarlier et Juilhard.

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« 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.

**M. Pierre Jarlier.** – Il vient en fait d'être défendu.

**M. le président.** – Amendement identique n°577 rectifié, présenté par MM. Vial, Hérissou, Faure, Paul Blanc, Pierre, Jarlier, Bernard-Reymond, Revet, Juilhard, Bernard Fournier, Bailly et Carle.

**M. Pierre Jarlier.** – Il a déjà été présenté.

**M. le président.** – Amendement n°404 rectifié *quater*, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le projet de regroupement est soumis pour avis simple aux conseils généraux concernés qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il convient de consulter les conseils généraux.

**M. le président.** – Amendement n°546 rectifié, présenté par MM. Chevènement, Collin et Baylet, Mme Laborde et MM. Fortassin, Milhau, Placade, Vall, Tropeano, Mézard et Charasse.

Alinéa 3

Supprimer cet alinéa

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – La demande doit émaner de tous les conseils régionaux, dont chacun doit se prononcer favorablement. C'est le minimum !

**M. le président.** – Amendement n°578 rectifié, présenté par MM. Vial, Hérissou, Faure, Paul Blanc, Pierre, Jarlier, Bernard-Reymond, Revet, Juilhard, Bernard Fournier et Carle.

Alinéa 3

Après les mots :

conseils régionaux intéressés

insérer les mots :

et, le cas échéant, des comités de massif

**M. Pierre Jarlier.** – Il a déjà été défendu.

**M. le président.** – Amendement n°405 rectifié *bis*, présenté par Mme Bourzai et les membres du groupe socialiste et apparentés.

I. - Alinéa 3

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

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 85-30 du 9 janvier 1985 modifiée.

II. - Alinéa 5

Après les mots :

conseils régionaux intéressés

insérer les mots :

et, le cas échéant, des comités de massif

III. - Alinéa 6

Après les mots :

conseils régionaux

insérer les mots :

et, le cas échéant, des comités de massif

**Mme Bernadette Bourzai.** – Sur le fond, cette disposition a déjà été présentée. Pourra-t-elle figurer dans l'article si l'amendement n°544 est adopté ?

**M. le président.** – Non : l'amendement deviendra sans objet, comme tous les autres mis en discussion commune avec le 544.

**Mme Bernadette Bourzai.** – Mais la consultation des comités de massif me semble imposée par la loi montagne de 1985.

**M. le président.** – Je me borne à constater que cette disposition deviendra aujourd'hui sans objet. Elle pourra toutefois réapparaître grâce à la navette.

Amendement n°230, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

I. - Alinéa 3, première phrase

Après les mots :

six mois

insérer les mots :

renouvelable si nécessaire

II. - Alinéa 3, seconde phrase

Supprimer cette phrase.

**M. Jean-François Voguet.** – Fusionner des régions sans avoir obtenu l'accord exprès des conseils régionaux concernés serait contraire à la libre administration des collectivités territoriales.

Nous n'avons pas la même vision de la démocratie locale. Les collectivités concernées par un regroupement de régions doivent disposer du temps permettant d'apprécier les conséquences de leur décision. La décision doit être prise dans la sérénité, pas dans la précipitation.

C'est pourquoi nous refusons le délai de six mois. En outre, il n'est pas acceptable qu'en cas d'absence de délibération, la décision soit réputée favorable. Cela

démontre un certain mépris pour les élus locaux. Le silence de la collectivité ne peut valoir acceptation. C'est pourquoi le délai de six mois doit être renouvelable.

**M. le président.** – Amendement n°624 rectifié, présenté par M. Maurey et Mme Morin-Desailly.

Après l'alinéa 3

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation aux articles L. 4132-8 et L. 4132-9 du code général des collectivités territoriales, la demande de regroupement des régions prévue aux alinéas précédents est inscrite à l'ordre du jour du conseil régional à l'initiative d'au moins 10 % de ses membres.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Comme à l'article 12, il convient de permettre l'inscription de la question des regroupements de régions à l'ordre du jour du conseil régional.

**M. le président.** – Amendement n°620, présenté par Mme Morin-Desailly et M. Maurey.

I. - Alinéa 4

Supprimer cet alinéa

II. - Alinéa 5

Remplacer les mots :

il peut consulter les personnes inscrites sur les listes électorales des communes appartenant à ces régions sur l'opportunité de ce regroupement

par les mots :

le regroupement est de droit

III. - Alinéa 6

Remplacer les mots :

la consultation mentionnée au 1° est obligatoire

par les mots :

le Gouvernement consulte les personnes inscrites sur les listes électorales des communes appartenant à ces régions sur l'opportunité de ce regroupement

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Il est défendu.

**M. le président.** – Amendement n°231, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi et Mathon-Poinat.

Alinéa 5

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Après délibérations concordantes de l'ensemble des conseils régionaux intéressés, il organise la consultation des personnes inscrites sur les listes électorales des communes appartenant à ces régions sur l'opportunité de ce regroupement. »

**Mme Marie-Agnès Labarre.** – La procédure de regroupement des régions doit respecter les

collectivités et leurs populations. C'est pourquoi leur consultation doit être obligatoire. Nos concitoyens étant très attachés à leurs collectivités, il convient de les consulter en cas de modification. C'est pourquoi, après l'accord des conseils régionaux à la procédure de fusion, les citoyens doivent être consultés : la démocratie locale ne pourra qu'en sortir renforcée.

**M. le président.** – Amendement n°579, présenté par MM. Vial, Hérisson, Faure, Paul Blanc, Pierre, Jarlier, Bernard-Reymond, Revet, Juilhard, Bernard Fournier et Carle.

Alinéa 5

Après les mots :

conseils régionaux intéressés

insérer les mots :

et, le cas échéant, des comités de massif

**M. Pierre Jarlier.** – Il est défendu.

**M. le président.** – Amendement n°232, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 6

Supprimer cet alinéa.

**Mme Marie-Agnès Labarre.** – Nous prôtons la consultation obligatoire des citoyens concernés par un éventuel regroupement de régions. Toute disposition prévoyant une simple faculté doit être supprimée.

**M. le président.** – Amendement identique n°549 rectifié *bis*, présenté par MM. Chevènement, Collin, Baylet, Charasse, Mézard, Milhau, Plancade, Tropeano et Vall.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Une fusion de régions doit être acceptée par les électeurs inscrits dans chacune des deux régions.

**M. le président.** – Amendement n°647 rectifié, présenté par MM. Amoudry, J. Boyer, J.L. Dupont et Merceron et Mmes N. Goulet et Morin-Desailly.

Alinéa 8

Remplacer les mots :

au quart des électeurs inscrits

par les mots :

à 50 % des électeurs inscrits

**M. Jean-Paul Amoudry.** – La représentativité des suffrages doit être garantie dès lors que la population est consultée. Dans l'état actuel du texte, le pourcentage retenu n'est pas suffisamment représentatif de l'opinion des citoyens car une région qui comprendrait un million d'électeurs inscrits pourrait valider le principe du regroupement avec une autre région avec seulement 50 % de votes favorables, soit 250 000 électeurs. Potentiellement, 75 % des électeurs se verraient donc imposer ce choix. Pour

renforcer la légitimité démocratique de la consultation et donner une portée plus importante à ce référendum local, il convient de renforcer la représentativité des suffrages afin qu'ils correspondent au minimum à 50 % des électeurs inscrits dans les communes des régions concernées.

**M. le président.** – Amendement n°233, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 8, seconde phrase

Supprimer cette phrase.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Nous n'acceptons pas que des fusions ou des regroupements de régions se fassent sans l'accord des habitants des deux régions. Or, cet article le permettrait.

**M. le président.** – M. le rapporteur a déjà donné le sentiment de la commission et il demande la priorité sur les amendements n°544, 404 rectifié *quater* et 624 rectifié.

*La priorité, acceptée par le Gouvernement, est de droit.*

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Je souhaite une rectification de l'amendement n°404 rectifié *quater* : il faut supprimer le mot « simple ».

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J'accepte la rectification.

**M. le président.** – Il s'agit donc de l'amendement n°404 rectifié *quinquies*.

**M. Michel Mercier, ministre.** – Avis favorable sur l'amendement n°544, sagesse sur l'amendement n°404 rectifié *quinquies* et avis favorable sur l'amendement n°624 rectifié.

**M. Edmond Hervé.** – La coopération interrégionale et le regroupement volontaire démocratiquement encadré des régions sont une bonne chose. Encore faut-il éviter de créer des tensions entre les régions. Or, l'amendement n°48 pourrait en provoquer car il permet le rattachement d'un département à une autre région. J'approuve M. le rapporteur qui a invoqué le nécessaire enrichissement que doit apporter la navette.

*L'amendement n°544 est adopté, ainsi que les amendements n°404 rectifié quinquies et 624 rectifié.*

*Les amendements n°545 rectifié bis, 403 rectifié, 229, 484 rectifié, 577 rectifié, 546 rectifié, 578 rectifié, 405 rectifié bis, 230, 620, 231, 579, 232, 549 rectifié bis, 647 rectifié et 233 deviennent sans objet.*

*L'amendement n°550 rectifié bis est retiré.*

*L'article 13, modifié, est adopté.*

**Article 13 bis**

- ① *Le titre II du livre I<sup>er</sup> de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :*

« Chapitre IV

- ② **« Création d'une collectivité à statut particulier se substituant à une région et aux départements qui la composent**
- ④ « Art. L. 4124-1. – *Une région et les départements qui la composent peuvent demander à fusionner en une unique collectivité à statut particulier, par délibération concordante de leurs assemblées délibérantes.*
- ⑤ « *Les personnes inscrites sur les listes électorales des communes de chacun des départements concernés sont consultées sur l'opportunité de ce projet.*
- ⑥ « *La création de la collectivité est autorisée par la loi, qui fixe le statut et le régime juridique de la nouvelle collectivité ainsi créée. »*

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cet article 13 bis a été ajouté par notre commission ce qui rend l'objectif de la réforme plus clair. Comme il l'a indiqué dans son rapport, M. Courtois souhaite ouvrir une perspective aux territoires qui, pour des raisons particulières, souhaitent renforcer l'intégration entre deux niveaux territoriaux.

Ainsi, le Président de la République avait raison de dire avec satisfaction, la semaine dernière à la télévision, que la Martinique et la Guyane montraient la voie. M. Sarkozy l'a voulu, le Sénat le fait. Bien que cette loi prévoit déjà la quasi-disparition des communes et des départements, avec une intercommunalité renforcée et obligatoire, la création des métropoles et des pôles métropolitains, avec la disparition des conseillers généraux et régionaux, avec les diverses fusions possibles entre collectivités, il fallait aller encore plus loin dans le démantèlement de nos institutions locales. Nos départements pourront disparaître totalement en fusionnant avec leur région en créant une nouvelle collectivité locale dont on ne sait rien, même pas le nom. Quelles compétences, quelle gouvernance, quels élus ? On n'en sait rien, mais la loi dira que c'est possible.

Ce texte ressemble de plus en plus à un projet de loi d'orientation qui renverrait à des textes ultérieurs. Mais les règles qui s'attachent à ce type de loi ne sont pas respectées. On vote des principes sans aucune précision normative. Il s'agit plus d'un programme électoral que d'une loi ! Ainsi, nous ne savons rien des majorités requises pour créer ce nouveau type de collectivité.

En outre, l'objectif de cette réforme n'était-il pas de réduire le soi-disant mille-feuille ? Or, à chaque article, nous en rajoutons ! En revanche, toutes nos collectivités locales actuelles sont appelées à disparaître à plus ou moins brève échéance. Comme

cet article programme la disparition des départements, nous ne le voterons pas.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Tout à l'heure, Michel Charasse rappelait que les départements font corps avec la République. Avec cet article, on va vers la disparition des départements, dès lors qu'une région et les départements qui la composent demandent à former une unique collectivité à statut particulier. Simplifie-t-on le mille-feuille ? A côté des départements et des régions, on crée des collectivités à statut particulier. L'exemple de la Corse est-il heureux ? Croyez-vous qu'on résout des problèmes sociaux et culturels par l'octroi d'un statut ? Avec l'article 13 bis, vous introduisez sur le continent des statuts d'outre-mer. Avec l'Alsace, on aura une collectivité « d'outre-terre », entre les Vosges et le Rhin, une sorte d'Euro-région entre la France et l'Allemagne. Vous aurez fait œuvre de déconstruction. Certes, elle est à la mode en philosophie, mais avant d'appliquer les concepts de Derrida à l'organisation territoriale du pays, vous feriez mieux d'y réfléchir à deux fois, parce qu'après la Corse et l'Alsace, vous aurez la Bretagne, puis la Normandie. De grâce, un peu d'ordre et de rigueur ! La loi n'est bonne que si on ne la modifie pas trop souvent.

Le département, qui a fait ses preuves depuis plus de deux siècles, ne mérite pas d'être assassiné au détour d'un article bis nouveau, introduit pour de bonnes raisons sans doute par la commission des lois... Créer cette collectivité métropolitaine d'outre-terre n'est pas raisonnable.

**M. Bruno Sido.** – Le projet de loi décrit dans le plus grand détail le processus de fusion des communes ; pour les départements et régions, il est moins précis ; mais il est encore plus laconique au sujet de cet Ovni métropolitain. On croit beaucoup aux nouvelles communes, qui font l'objet de 40 articles. Des limites ont été posées concernant les départements et les régions : la population devra se prononcer, très bien. Mais l'article 13 bis, très cartésien, intellectuellement très intéressant, me semble, lui, dépourvu de portée pratique. Je crois qu'on pourrait le supprimer sans dommage...

**M. le président.** – Amendement n°234, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**Mme Éliane Assassi.** – Quelle est l'utilité de ces dispositions touchant les fusions de la région et ses départements ? Le rapport lui-même le souligne, l'article 72 de la Constitution prévoit déjà la création d'une collectivité spéciale en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités. Le Conseil constitutionnel, dans une décision de 1982, a jugé que l'article ne s'appliquait pas seulement outre-mer et il a rappelé que telle avait été l'interprétation du législateur lorsqu'il avait créé le statut particulier de Paris ou la collectivité de Mayotte.



L'article nouveau est le fruit d'une réflexion menée par les seuls élus alsaciens : on rajouterait encore des couches au mille-feuille. Il me semble plus sain que toute disposition législative ait une portée nationale. Vous avez finalement construit une usine à gaz.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – L'article ne crée pas une nouvelle collectivité mais définit la procédure aboutissant à la création par le législateur d'une nouvelle collectivité. Le cas peut se produire, il faut le prévoir. Avis défavorable.

**M. Michel Mercier, ministre.** – L'article introduit par votre commission prévoit la procédure à suivre en cas de demande éventuelle de fusion par une région et ses départements. L'initiative est bienvenue. Défavorable au n°234.

*L'amendement n°234 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°235, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 5

Rédiger ainsi cet alinéa :

« La proposition de fusion est soumise à l'approbation des personnes inscrites sur les listes électorales des communes de chacun des départements concernés.

**Mme Éliane Assassi.** – Cet article est inutile et même dangereux. Il manque de clarté. Le but, dommageable, est de supprimer les départements. Il convient donc au moins de prévoir une approbation par la population et non une vague consultation.

**M. le président.** – Amendement n°548 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin, Baylet, Milhau, Plancade, Tropeano et Vall.

Alinéa 5

Compléter cet alinéa par les mots :

, dans les conditions prévues par les articles L.O. 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales

**M. Yvon Collin.** – Amendement de coordination. Les consultations locales sur la création de nouvelles collectivités relèvent à mon sens du référendum local.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Seul le législateur est compétent pour créer une collectivité à statut particulier. Il n'y a pas lieu de prévoir une approbation par la population concernée ; en revanche le législateur aura besoin d'être éclairé sur la position des élus et des habitants. Défavorable au n°235. Favorable au n°548 rectifié.

**M. Michel Mercier, ministre.** – La décision revient au Parlement. Une section du peuple ne saurait s'attribuer les pouvoirs du peuple tout entier. Il ne pourrait y avoir approbation de cette collectivité nouvelle que par consultation nationale. Mme Troendle présentera un amendement qui précise très bien les choses et auquel je serai favorable. La compétence

est donnée à l'article 72 de la Constitution au législateur et à lui seul -c'est-à-dire au Parlement ou au peuple *via* la loi référendaire. Défavorable aux deux amendements.

*L'amendement n°235 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°548 rectifié est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°103, présenté par Mme Troendle.

Après l'alinéa 5

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les résultats de la consultation sont appréciés dans la région et dans chacun des départements concernés.

**Mme Catherine Troendle.** – Je présente cet amendement avec enthousiasme, puisque le ministre l'accueille favorablement !

Il est prévu d'organiser systématiquement une consultation des électeurs mais les résultats en sont appréciés au niveau de la région. Le législateur sera mieux éclairé s'il peut examiner les résultats département par département.

**M. René-Pierre Signé.** – On n'a pas fini de voter...

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – La consultation a une valeur indicative. Grâce à cet amendement, le législateur se prononcera en meilleure connaissance de cause. Favorable.

**M. Michel Mercier, ministre.** – Tout à fait favorable.

*L'amendement n°103 est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°485 rectifié, présenté par MM. Jacques Blanc, Hérisson, Bernard Fournier, Faure, Revet et Pierre, Mme Payet et MM. Jarlier, Carle, Juilhard et Bernard-Reymond.

Après l'alinéa 5

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la région et les départements qui demandent à fusionner comprennent des zones de montagne, l'avis des comités de massif est préalablement requis.

**M. Jacques Blanc.** – Cet amendement, identique à celui que notre collègue a brillamment défendu tout à l'heure, rappelle l'existence des comités de massif et l'importance de leur rôle. Ils méritent d'être consultés, ce n'est pas révolutionnaire.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Ils verseront au débat un avis informé. Avis favorable sous réserve d'une légère modification : écrire *in fine* « recueilli » plutôt que « requis ».

**M. Jacques Blanc.** – Très bien !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Si les électeurs et le comité de massif sont d'un avis différent, la situation sera difficile. Mais je souhaite faire plaisir à M. Blanc et nous sommes en première lecture. Il faut du temps

pour persuader et trouver une rédaction juridiquement fondée. Sagesse.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'on demandera l'avis du comité de massif avant de consulter les électeurs à la connaissance desquels on le portera -l'inverse n'aurait pas de sens. Le comité de massif rendra un avis argumenté puis le peuple s'exprimera. Mme Bourzai a plaidé avec beaucoup d'énergie pour les comités de massif et nous voterons cet amendement qui prévoit leur avis. Cependant, il y a aussi des gens qui vivent en plaine, des riverains d'un littoral, et même des habitants de quartiers difficiles ; ils pourraient aussi exprimer un avis. Je le dis avec le sourire car j'éprouve de la sympathie pour ces zones de montagne, immenses et peu peuplées, souvent oubliées lorsque l'on considère la France. Il faut prendre en compte la pluralité des avis avant que le suffrage universel ait le dernier mot.

**M. Pierre Jarlier.** – Cet amendement rejoint celui que j'ai défendu tout à l'heure. Il est important d'assurer une cohérence entre massif de montagne et organisation administrative de la région.

**M. Christian Cointat.** – M. Sueur a parfaitement exprimé ce que je voulais dire, mais nos conclusions ne sont pas les mêmes. On complique les choses, on construit une usine à gaz. Demandons l'avis du peuple et pensons que c'est l'intérêt de tous qui compte.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Vous avez pourtant voté la loi montagne !

**M. Jacques Blanc.** – L'amendement n'est dirigé contre personne : les comités de massif existent, des représentants du département et de la région y siègent ; ils ont la responsabilité d'élaborer des projets de développement financés tantôt par le département ou la région, tantôt par l'État ou l'Europe. Leur avis éclairera le peuple avant qu'il ne soit consulté.

*L'amendement 485 rectifié bis est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°236, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 6

Avant les mots :

la création

insérer les mots :

En cas d'accord,

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Vous ajoutez des échelons supplémentaires à ce que vous trouviez trop compliqué. Nous sommes opposés à cette complexification, mais encore plus respectueux du choix des populations, d'où cet amendement de cohérence.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Comme à l'amendement n°235, avis défavorable.

**M. Michel Mercier, ministre.** – L'amendement est contraire à l'article 3 deuxième alinéa de la Constitution. Avis défavorable.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – La Constitution a bon dos !

*L'amendement n°236 n'est pas adopté.*

**M. Bruno Sido.** – De la discussion naît la lumière : j'ai mieux compris l'article. Il aurait été plus simple d'écrire au début de l'alinéa 4 : « Une région et les deux départements qui la composent... ». (*Sourires*) Il est dommage de régler une telle question dans une loi d'une grande portée générale : on aurait pu, après tout, faire un texte particulier.

Je m'abstiendrai sur cet article pour donner tort à tous ceux qui prétendent que les départements vont disparaître par absorption, et afin de ne pas ouvrir la boîte de Pandore.

**M. Adrien Gouteyron.** – Dussent certains s'en étonner, j'ai apprécié les propos de M. Chevènement avant l'examen de cet article. Je comprends les intentions de la commission et j'ai bien vu qu'on avait serré les boulons autant que possible, et encore avec l'amendement de Mme Troendle, que j'ai voté. J'ai apprécié l'intervention du ministre : la consultation de deux départements et d'une région, cela ne vaut pas le vote du peuple français et des parlementaires qui le représentent. C'est clair, c'est net, cela devrait nous rassurer, au moins sur le plan juridique. Mais quelle pression sur les parlementaires si les deux départements se prononcent massivement pour la fusion ! J'imagine leur embarras... Je m'abstiendrai sur cet article.

**M. Christian Cointat.** – Je voterai l'article, quoique véritablement attaché au département, qui est encore un échelon de proximité, ce que n'est pas la région.

On ne peut empêcher la volonté des citoyens de s'exprimer. Cet article apporte une souplesse bienvenue, respecte les choix des uns et des autres et ne remet pas en cause les départements.

**M. Daniel Dubois.** – Tout à l'heure, j'ai voté l'amendement Charasse. Je suis moi aussi profondément attaché au département, qui est un espace de cohérence, d'aménagement et de cohésion sociale, notamment en milieu rural. Pour autant, l'organisation des collectivités locales peut-elle rester monolithique ? Dès lors que les habitants ont été consultés, qu'une volonté s'est exprimée démocratiquement sur le terrain, que toutes les précautions ont été prises, je ne vois pas d'objection à une évolution.

**M. René-Pierre Signé.** – La Révolution n'a pas voulu donner aux nouveaux départements les noms des anciennes provinces, qui, sous l'Ancien régime, avaient chacune leurs propres règles, voire leur propre langue : le département devait être l'instrument de l'unité de la France. Fusionner, c'est recréer ces

anciennes régions, renforcer leur autonomie, au risque de conduire à un éclatement de la Nation ! Les règles, les principes doivent rester les mêmes partout. En cas de révolution, comme l'a rappelé M. Charasse, ce sont les conseillers généraux qui se substituent aux parlementaires : ils veillent sur la France entière ! Toute atteinte au département est une dangereuse régression.

**M. François Fortassin.** – Apparemment, tout est démocratique : on consulte le peuple. Mais le risque est d'opposer les modernes aux archaïques, cramponnés à un département jugé dépassé... L'administration, qui n'est pas forcément locale, expliquera que pour atteindre une taille critique, il faut fusionner... Nous verrons si les garants des départements que sont les conseillers généraux sauront résister aux pressions ! Je suis moi aussi profondément attaché au département, socle de la République.

*L'article 13 bis, modifié, est adopté.*

#### Article 14

① *I. – Après le premier alinéa de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

② *« Forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les établissements publics que sont les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales. »*

③ *II. – Après l'article L. 5210-1 du même code, il est inséré un article L. 5210-1-1 A ainsi rédigé :*

④ *« Art. L. 5210-1-1 A. – Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle, les communautés d'agglomération nouvelle et les métropoles. »*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Singulier article ! Cette énumération n'apporte rien. Les différents groupements de collectivités sont définis par la loi. Certains ont disparu : il n'y a plus de districts, de communautés de villes...

**M. Patrice Gélard, vice-président de la commission des lois.** – De conseils d'arrondissement...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pôles métropolitains, métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomérations, communautés de communes, syndicats d'agglomérations nouvelles, Sivom, Sivu, syndicats mixtes, institutions interdépartementales, ententes interrégionales...

**M. Patrice Gélard, vice-président de la commission des lois.** – Vous mélangez la carpe et le lapin !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – ...et enfin les structures *sui generis*, départementales et régionales : pas moins de treize structures ! L'objectif affiché du Gouvernement est de réduire le mille-feuille, de « simplifier » l'intercommunalité, comme l'annonce le titre III. Vous êtes trop modestes : il fallait parler d'hyper-simplification !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Nos amendements à ce titre III partent d'un principe : les EPCI sont des coopératives de communes, non des collectivités. L'achèvement de la carte de l'intercommunalité est l'affaire des communes avant d'être celle des préfets.

La commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) doit pouvoir s'opposer aux décisions préfectorales, et décider à la majorité de ce qui est souhaitable pour l'intercommunalité. Elle ne doit pas se borner à enregistrer les propositions du préfet mais participer activement à l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale.

Quid de son application ? Vous créez le schéma départemental pour aussitôt prévoir les moyens de passer outre ! Jusqu'en 2014, le préfet pourra faire ce qu'il veut ! Conformément à notre conception de l'intercommunalité, nous souhaitons que le préfet se contente d'appliquer le schéma élaboré par la CDCI, et n'intervienne qu'en cas d'absence d'accord.

**M. le président.** – Amendement n°237, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG

Supprimer cet article.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Nous ne sommes évidemment pas opposés au développement de l'intercommunalité, mais nous refusons qu'il soit mené par la contrainte, le renforcement des pouvoirs du préfet et la remise en cause de la libre administration des collectivités locales. La commission des lois elle-même rappelle à propos de cet article 14 le principe de la libre association des collectivités pour l'exercice de leurs compétences. Ce n'est pas avec ce texte qu'on confortera la démocratie locale ; ce n'est pas ainsi qu'on apportera une réponse aux besoins de nos concitoyens.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – L'article 14 clarifie le droit en vigueur. Avis défavorable.

**M. Michel Mercier, ministre.** – Contrairement à ce qu'a dit M. Sueur avec un peu d'ironie, cet article est extrêmement utile. Un des objets du droit, c'est de créer, de classer et de comparer des catégories juridiques. C'est précisément ce que fait l'article 14, nous en avons besoin pour savoir de quoi nous parlons lorsque nous traitons des groupements de collectivités territoriales. Nous pourrions y faire référence dans les textes ultérieurs, y compris ceux relatifs à la DGF. Avis défavorable à l'amendement de suppression.

*L'amendement n°237 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°531 rectifié, présenté par MM. Chevènement, Collin, Barbier, Baylet, Fortassin, Mézard, Milhau, de Montesquiou, Vall, Plancade et Tropeano.

Alinéa 4

Après les mots :

les communautés de communes

supprimer les mots :

, les communautés urbaines

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Je m'étonne de l'énumération à laquelle procède cet article. L'intercommunalité a été une œuvre de patience et de consensus ; nous avons jusqu'ici su mettre le curseur au bon endroit entre le rôle des communes et celui du préfet. On peut sans doute le déplacer, mais le texte y va un peu fort à mon goût ; le nœud est bien serré... Métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération : à l'évidence, il y a une catégorie de trop, ce qu'a bien montré notre discussion d'hier sur les effets de seuil. Que le Gouvernement ait le courage d'une vraie simplification. Il y a des communautés d'agglomération de plus de 450 000 habitants et des communautés urbaines de moins de 50 000. Cela n'a pas de sens. Il est vrai que la DGF est divisée par deux si une communauté urbaine se transforme en communauté d'agglomération, mais nous saurons bien trouver une façon d'atténuer les secousses et de panser les plaies. Nous avons là une vraie occasion de simplifier le mille-feuille.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Communauté urbaine et communauté d'agglomération sont des instruments aux ambitions et aux spécificités locales différentes. Il faut les conserver. Toutes les communautés urbaines ne se transformeront pas en métropoles.

**M. Michel Mercier, ministre.** – La catégorie des communautés urbaines n'est pas si homogène. La communauté Le Creusot-Montceau chère au rapporteur ne compte que 92 000 habitants, celle de Cherbourg 88 000 ; elles n'ont pas plus vocation à devenir des métropoles que celles d'Alençon ou d'Arras.

**M. René-Pierre Signé et M. Jacques Mézard.** – Elles pourraient devenir des communautés d'agglomération !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Si c'était si simple, M. Chevènement l'aurait fait ! Le déclassement est toujours difficile...

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – J'avais relevé le seuil à 500 000 habitants pour les communautés urbaines, et se sont créées celles de Nantes, de Marseille et de Nice. D'autres sont passées à travers les gouttes... Si on supprime les communautés

urbaines, on trouvera bien une solution pour celles qui se transformeront en communautés d'agglomération.

**M. Michel Mercier, ministre.** – Au-delà de la perte de prestige, il y a la diminution des dotations de l'État -dotations dans lesquelles je vais demander au directeur général des collectivités locales de tenter de remettre de l'ordre. Avis défavorable à l'amendement.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Il me semblerait plus judicieux, sauf si l'amendement de M. Chevènement était adopté...

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Ce serait le plus simple...

**Mme Jacqueline Gourault.** – ...d'énumérer dans cet ordre les EPCI : communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines.

**M. Alain Anziani.** – Je comprends le souci de simplification de M. Chevènement, auquel M. Mercier n'a d'ailleurs pas répondu, mais je ne peux le suivre ; une communauté urbaine et une communauté d'agglomération n'ont ni les mêmes compétences, ni les mêmes financements. Nous ne sommes pas capables aujourd'hui de mesurer les conséquences de la transformation de l'une en l'autre.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Surtout sur le plan financier. Il serait bon que nous puissions disposer de simulations d'ici la deuxième lecture.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je ne peux pas non plus suivre M. Chevènement. Il faut voir la réalité : une communauté urbaine qui se transforme en communauté d'agglomération perd la moitié de sa DGF ! Il y a un formidable non-dit autour des dotations d'État. Plutôt qu'énumérer les treize catégories d'EPCI, plutôt que soutenir qu'il simplifie le mille-feuille en agissant à l'inverse, le Gouvernement serait bien inspiré de préparer un projet de loi qui rende plus justes les ressources des collectivités territoriales et les dotations d'État.

Ce sera difficile, bien que nous ayons fait quelques pas en ce sens.

Si vous réussissez à faire voter une disposition obligeant les communautés urbaines inférieures à une certaine taille à se transformer en communautés d'agglomération, je suis certain que la commission des finances prévoira des coefficients, des ratios et des moyennes afin que, durant dix ou quinze ans, chaque collectivité continue à toucher la même chose...

**Mme Jacqueline Gourault.** – Elle n'a pas opposé l'article 40 !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'article 40 ne s'applique jamais à la DGF car il s'agit d'une enveloppe fermée, donc neutre pour le budget de l'État. La DGF n'est ni juste... (*Mme Nathalie Goulet approuve*), ni péréquatrice, ou seulement à la marge. Il serait bien de s'y intéresser un jour.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Raison de plus pour approuver mon amendement ! (*Sourires*)

**M. Michel Mercier, ministre.** – Monsieur Sueur, je vous écoute avec attention, mais vous ne m'avez pas écouté ! Je viens de vous indiquer que le directeur général des collectivités locales est chargé de remettre de l'ordre dans les dotations aux collectivités locales.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Bon courage !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Tous mes vœux l'accompagnent !

**M. Michel Mercier, ministre.** – J'espère qu'il pourra compter sur votre soutien, et que celui-ci sera indéfectible...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je suis tout prêt à l'aider.

**M. Michel Mercier, ministre.** – Il y a quelques jours, à Mortagne-au-Perche, le Président de la République a annoncé qu'il fallait remettre de l'ordre et rétablir l'équité dans les dotations aux communes. Toutefois, c'est un domaine complexe. Après la réforme de la taxe professionnelle et cette réforme institutionnelle, il faudra réétudier la question de la dotation aux communes et aux intercommunalités, ainsi que le pacte financier qui les lie et la question des compétences. C'est un chantier énorme, et nous ne pouvons en aborder tous les aspects simultanément. Je maintiens mon avis défavorable à l'amendement.

*L'amendement n°531 rectifié n'est pas adopté.*

*L'article 14 est adopté.*

### Article additionnel

**M. le président.** – Amendement n°563 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin, Baylet, Milhau, Plancade, Tropeano, Vall et Chevènement.

Après l'article 14, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les communautés urbaines existantes à la date de promulgation de la présente loi et dont la population est inférieure à 500 000 habitants relèvent du statut de métropole et sont régies par le chapitre VII du titre I<sup>er</sup> du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales.

**M. Yvon Collin.** – Il est défendu.

*L'amendement n°563 rectifié, repoussé par le rapporteur et la commission, n'est pas adopté.*

*L'article 15 demeure supprimé.*

**M. le président.** – Amendement n°239, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cette division et son intitulé.

**Marie-Agnès Labarre.** – Selon l'article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales, « le

progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». L'article 72 de la Constitution dispose que les collectivités s'administrent librement par des conseils élus. Un rapport d'information sénatorial de 1996 indique que « le volontariat doit rester la règle fondamentale de la coopération intercommunale ». Notre ancien collègue Paul Girod y écrivait que « les formules contraignantes imposées par l'administration ne sont pas le meilleur moyen d'encourager la coopération intercommunale »... Il est singulier de constater que les tenants de cette approche soutiennent aujourd'hui le projet gouvernemental ! Nous proposons donc de supprimer le chapitre II, qui nous semble aux antipodes du volontariat fondant la coopération intercommunale et la libre administration des collectivités locales.

**M. le président.** – Amendement identique n°487 rectifié, présenté par MM. Adnot et Masson.

**M. Philippe Adnot.** – C'est un amendement de coordination avec la suppression du conseiller territorial....

Je ne pourrai présenter l'amendement que j'ai déposé à l'article 18, mais je souhaite qu'on n'oblige pas une commune non enclavée à intégrer une intercommunalité. Vous ne pouvez qu'en convenir, chers collègues, puisque vous avez approuvé la transformation d'un EPCI en une commune nouvelle, donc isolée.

*L'amendement n°239, identique à l'amendement n°487 rectifié, repoussé par le rapporteur et la commission, n'est pas adopté.*

### Article 16

*Après l'article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5210-1-1 ainsi rédigé :*

- ① « Art. L. 5210-1-1. – I. – Dans chaque département, il est établi, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants, un schéma prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales.
- ② « II. – Ce schéma prévoit également les modalités de rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants.
- ③ « Il peut proposer la création, la transformation ou la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que la modification de leurs périmètres.
- ④ « Il peut également proposer la suppression, la transformation, ainsi que la fusion de syndicats.
- ⑤

6 « Ces propositions sont reportées sur une carte annexée au schéma comprenant notamment les périmètres des établissements public de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des schémas de cohérence territoriale et des parcs naturels régionaux.

7 « III. – Le schéma prend en compte les orientations suivantes :

8 « 1° (Supprimé).

9 « 2° Une amélioration de la cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Insee et des schémas de cohérence territoriale ;

10 « 3° L'accroissement de la solidarité financière ;

11 « 4° La réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes ;

12 « 4° bis (nouveau) Le transfert des compétences exercées par les syndicats à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

13 « 5° La rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace.

14 « IV. – Le schéma est élaboré par le représentant de l'État dans le département.

15 « Il est adressé, pour avis, aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes concernés par les propositions de modification de la situation existante en matière de coopération intercommunale. Ils se prononcent dans un délai de trois mois à compter de la notification. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable.

16 « Lorsqu'une proposition intéresse des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes appartenant à des départements différents, le représentant de l'État dans le département saisi, pour avis, le représentant de l'État dans le département concerné, qui se prononce, dans un délai de trois mois, après consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale. À défaut d'avis rendu dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

17 « Le schéma, ainsi que l'ensemble des avis mentionnés aux deux alinéas précédents, sont ensuite transmis, pour avis, à la commission départementale de la coopération intercommunale qui, à compter de cette transmission, dispose d'un délai de quatre mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable. Les propositions de modification du schéma conformes au I adoptées par la commission départementale de la coopération intercommunale à la majorité des deux tiers de ses membres sont intégrées dans le schéma.

18 « Le schéma est arrêté par décision du représentant de l'État dans le département publiée au recueil des actes

administratifs et fait l'objet d'une insertion dans au moins une publication locale diffusée dans le département.

19 « Il est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication. »

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Le meilleur échelon que la France a trouvé pour assurer sa cohérence territoriale est le département, qui a pu mobiliser un budget propre et mutualiser celui des communes qui le composent. Le rapprochement des unités urbaines en intercommunalités risque d'imposer des regroupements technocratiques et la rationalisation prévue par ce texte ne permettra pas l'émergence de structures de coopération intercommunales pertinentes. En réalité vous voulez réduire le nombre d'interlocuteurs locaux des grands groupes spécialisés. Ainsi, le Syndicat des eaux d'Ile de France est l'EPCI le plus important de France : il regroupe 144 communes et gère un budget énorme. La modération des dotations de solidarité vise à faire participer les collectivités territoriales au redressement des comptes publics en procédant à des transferts de charges sur les EPCI.

L'intercommunalité devient l'instrument de la RGPP et un instrument de la réduction du déficit budgétaire. La démocratie locale en sortira affaiblie. Nous sommes donc opposés à la forme comme au fond de cet article.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – La décentralisation doit aller de pair avec la déconcentration. L'État doit être solide et efficace, mais ni omnipotent ni ankylosé. Le préfet peut aider à achever la carte de l'intercommunalité, notamment quand il s'agira de prendre des décisions pour quelques communes non intégrées, mais cet article est marqué par la recentralisation. Un rapport de la Cour des comptes a relevé que les périmètres de l'intercommunalité n'étaient pas toujours opportuns. Certes, mais si en 1992 on avait prévu que ceux-ci seraient définis par le préfet, l'intercommunalité ne concernerait pas aujourd'hui 93 % des communes !

La démarche consistant à laisser leur liberté aux communes tout en encourageant leur regroupement s'est révélée efficace. A l'époque, si le Gouvernement avait voulu imposer la création d'intercommunalités, ni le Sénat, ni sans doute l'Assemblée nationale n'auraient voté son projet de loi : il n'y aurait eu ni communautés de communes, ni communautés d'agglomération.

Au sein des commissions départementales de la coopération intercommunale siègent des représentants des communes, des EPCI, des départements et des régions. On peut discuter du poids relatif de chacune de ces collectivités, mais les commissaires sont tous des élus. Or l'alinéa 14 de l'article -il faut lire jusque-là pour s'en apercevoir- confie au préfet le soin d'élaborer le schéma départemental de coopération intercommunale ! A quoi sert donc la commission ? Le Gouvernement a choisi de faire du représentant de l'État le grand ordonnateur

de l'intercommunalité. Pour notre part, nous sommes attachés à la décentralisation et à la libre administration des collectivités. Encore une fois, l'intercommunalité ne se serait pas développée si l'on n'avait pas laissé les communes libres de leurs choix !\*

**M. le président.** – Amendement n°240, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 2

Rédiger comme suit cet alinéa :

I. - Dans chaque département, un schéma peut permettre la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

**Mme Annie David.** – L'article 16 vise à achever le regroupement des communes au sein d'EPCI, déjà largement entamé depuis la loi de 1999, en confiant au préfet le soin d'élaborer un schéma départemental de la coopération intercommunale. Il s'agit de mettre au pas les communes récalcitrantes. Nous refusons que ce schéma soit obligatoire. Nous n'avons jamais été opposés à la coopération intercommunale, mais elle n'est efficace que si elle est librement choisie. Ne reproduisons pas les erreurs de la loi Marcellin : un tiers des communes fusionnées avaient finalement choisi de reprendre leur indépendance ! M. Sido nous a dit combien les « divorces » furent nombreux dans son département.

L'achèvement de l'intercommunalité doit résulter de la concertation entre des communes égales en droits et en devoirs et convaincues chacune des avantages mutuels de la coopération. Si d'autres formes de coopération existent encore que celles qui sont prévues par les lois Joxe, Baylet et Chevènement, c'est bien parce que pour répondre aux besoins locaux, il est parfois nécessaire d'adopter une forme originale de coopération.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Avis défavorable : la commission partage l'objectif de compléter la carte de l'intercommunalité. L'article 16 en donne les moyens.

**Mme Annie David.** – Vous voulez donc y parvenir coûte que coûte !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Ce texte a pour objet d'achever la couverture du territoire en structures intercommunales. Toutes les organisations d'élus le souhaitent ; c'est un mouvement entamé depuis longtemps.

*L'amendement n°240 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°15, présenté par Mme N. Goulet.

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« L'évaluation doit aussi prendre en considération la situation financière des groupements concernés et notamment leur situation d'endettement.

**Mme Nathalie Goulet.** – Pour que le consentement des communes soit libre et éclairé, l'évaluation doit aussi prendre en considération la situation financière des groupements et leur endettement.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Je comprends l'objectif de Mme Goulet, mais la situation financière des groupements est très difficile à apprécier. Avis défavorable.

**M. Michel Mercier, ministre.** – L'amendement est satisfait : l'alinéa 10 fixe pour objectif l'accroissement de la solidarité financière entre les communes, ce qui suppose naturellement que la situation financière des groupements soit connue. Retrait, sinon rejet.

**Mme Nathalie Goulet.** – Peut-être certains d'entre nous n'ont-ils pas lu jusqu'à l'alinéa 14 cité par M. Sueur, mais j'ai bien lu jusqu'à l'alinéa 10. C'est justement parce qu'il est prévu d'accroître la solidarité financière au sein des groupements qu'il est nécessaire de connaître leur situation financière. Je veux bien retirer cet amendement, mais il faudra revenir sur ce sujet lors de la deuxième lecture.

*L'amendement n°15 est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°241, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 3

Rédiger comme suit cet alinéa :

II. - Ce schéma peut prévoir également les modalités d'une réorganisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants.

**M. Jean-François Voguet.** – L'article 16 a pour objet de favoriser le regroupement des structures intercommunales existantes. Les pays sont voués à disparaître, les syndicats à se dissoudre dans des EPCI fiscalement intégrés. Lors de la dernière discussion budgétaire, nous avons déjà relevé que la suppression de la taxe professionnelle mettait en cause l'existence même des structures intercommunales : en milieu rural, de nombreux EPCI ne pourront bientôt plus financer les services qu'ils apportent à la population. Ils n'auront alors d'autre choix que de se transformer en communes nouvelles ou de conclure un mariage de raison avec un fiancé mieux doté et moins atteint par la suppression de la TP.

C'est là que l'on aperçoit la cohérence d'ensemble de ce projet de loi, qui vise à réduire le nombre de communes, d'EPCI, de départements et de régions, ainsi que la variété des formes de coopération intercommunale : bref à étouffer la démocratie locale. Peu vous chaut d'éloigner les élus de leurs mandats !

Le préfet de département, chargé de conduire cette politique de « rationalisation », sera jugé en fonction du nombre de structures qu'il aura fait disparaître.

Nous proposons au contraire que le schéma de coopération intercommunale soit une possibilité offerte aux élus, non une obligation.

*L'amendement n°241, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°39 rectifié, présenté par MM. Pintat, J. Blanc, Revet, B. Fournier, Laurent et Doublet et Mme Des Esgaulx.

Alinéa 5

Après le mot :

suppression,

insérer les mots :

la création,

**M. Xavier Pintat.** – L'article 21 prévoit la possibilité de créer un syndicat de communes ou un syndicat mixte, sous réserve que cela soit compatible avec le schéma départemental de coopération intercommunale. Il convient de le rappeler ici, afin d'éviter toute confusion entre les petits syndicats voués à disparaître et les grands syndicats dont la création a été encouragée par plusieurs lois récentes : l'article 23 de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique prévoit ainsi l'établissement d'un schéma directeur territorial d'aménagement numérique sur le territoire d'un ou plusieurs départements ou d'une région, à l'initiative d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte.

**M. le président.** – Amendement identique n°633 rectifié, présenté par M. Merceron et les membres du groupe UC.

**M. Jean-Claude Merceron.** – De grands syndicats mixtes peuvent être chargés, entre autres, de l'électricité et du numérique. Il est nécessaire de rappeler expressément la possibilité d'en créer de nouveaux.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Ces amendements tirent les conséquences des dispositions de l'article 21. Avis favorable.

**M. Michel Mercier, ministre** – Il peut en effet être utile dans certains cas de créer un syndicat. Avis favorable.

**M. Dominique Braye.** – Je ne comprends pas ce que ces amendements apportent. Les collectivités ont déjà la faculté de créer des syndicats mixtes puis de les supprimer quand elles le souhaitent.

Pourquoi inscrire ces dispositions, à moins que vous ne souhaitiez voir les élus siégeant à la commission départementale faire des préconisations. Mon expérience suggère qu'ils ne sont pas les plus

qualifiés pour le faire : mieux vaut s'en remettre aux élus locaux.

Je crains que nous ne votions une loi bavarde.

*Les amendements identiques n°39 rectifié et 633 rectifié sont adoptés.*

**M. le président.** – Amendement n°242, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 6

Après le mot :

territoriale

insérer les mots :

, des pays

**M. Jean-François Voguet.** – Les pays participent à la mise en œuvre de solidarités territoriales et permettent de conduire des politiques transversales de développement.

Je n'ai pas souvenir que cette forme de coopération intercommunale sans intégration fiscale ai été repoussée par les élus locaux, au contraire ! L'article 25 du présent texte organise leur disparition. Commençons par en faire le bilan.

**M. le président.** – Amendement n°83 rectifié, présenté par MM. Pointereau, Bizet, Revet, Trillard et Houel, Mme Keller, MM. Pinton et Mayet et Mme Rozier.

Alinéa 6

Remplacer les mots :

et des parcs naturels régionaux

par les mots :

des parcs naturels régionaux et des pays

**M. Rémy Pointereau.** – Afin d'obtenir une vision complète de l'organisation spatiale et du fonctionnement territorial des départements, il serait utile d'annexer au schéma départemental de coopération intercommunale une carte faisant apparaître les établissements de coopération intercommunale et les groupements de collectivités territoriales que sont les schémas de cohérence territoriale, les parcs naturels régionaux et les pays, dont la situation doit être clarifiée.

*L'amendement n°565 rectifié bis n'est pas défendu.*

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – La commission repousse l'amendement n°242, car elle souhaite supprimer les pays.

**Mme Nathalie Goulet.** – Très bien !

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Pour la même raison, elle propose le retrait ou le rejet de l'amendement n°83 rectifié.



**M. Michel Mercier, ministre.** – Mêmes avis.

*L'amendement n°242 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°83 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°551 rectifié *bis*, présenté par MM. Collin et Baylet, Mme Laborde et MM. Mézard, Tropeano, Placade et Vall.

Alinéa 8

Rétablir ainsi cet alinéa :

« 1° La constitution, dans la mesure du possible, d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins 5 000 habitants ; toutefois, le représentant de l'État dans le département peut retenir un seuil de population inférieur pour tenir compte des spécificités des zones de montagne ;

**M. Jacques Mézard.** – Être attaché à la libre administration des collectivités territoriales n'empêche pas d'établir un cadre souple évitant de créer des intercommunalités trop exiguës.

C'est pourquoi nous proposons de rétablir l'alinéa 8 du texte initial, en ajoutant la possibilité pour le représentant de l'État de proposer un seuil plus faible prenant en compte les spécificités des zones de montagne.

**M. le président.** – Amendement n°665 rectifié, présenté par MM. Bernard-Reymond, Bernard Fournier, Gouteyron, Alduy, Milon, Lefèvre, Pinton et Laménie, Mme Sittler et M. Vasselle.

Alinéa 8

Rétablir cet alinéa dans la rédaction suivante :

« 1° La constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins 3 000 habitants ; ».

**M. Pierre Bernard-Reymond.** – Élu d'une zone de montagne, j'approuve le principe d'un seuil démographique.

Dans mon département, où l'on dénombre 137 000 habitants et vingt communautés de communes, l'une d'elle réunit trois communes qui totalisent 192 habitants ! Loin de correspondre à l'objectif de l'intercommunalité, pareille structure peut assurer un rassemblement sentimental de quelques élus locaux, mais pas dégager des synergies, ni réunir des capacités administratives et techniques d'action.

Je souhaite toutefois que le seuil soit ramené à 3 000 habitants. Au demeurant, la formule idéale reprendrait la possibilité pour le représentant de l'État de réduire ce seuil, sans qu'il me semble pertinent de circonscrire cette faculté aux zones de montagne.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – La commission estime que le seuil de 5 000 habitants serait dangereux en montagne, mais aussi en zone d'élevage, où il faudrait souvent couvrir 35 000 hectares pour atteindre ne serait-ce que

3 000 habitants, avec les problèmes de gestion, de la voirie par exemple, que cela poserait.

Faisons confiance à la commission départementale de coopération intercommunale pour régler les cas particuliers.

Défavorable à tout seuil démographique, la commission repousse les amendements.

**M. Michel Mercier, ministre.** – La rédaction initiale mentionnait un seuil de 5 000 habitants, mais sans lui conférer un caractère normatif.

Lors du remarquable discours qu'il a prononcé devant l'auditoire très attentif réuni lors du congrès de l'Association des maires de France...

**M. Claude Bérit-Débat.** – Vous croyez ?

**M. Michel Mercier, ministre.** – ...le Premier ministre a retourné l'auditoire...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est votre point de vue !

**M. Michel Mercier, ministre.** – ...en lui disant la vérité sur le projet du Gouvernement. A cette occasion, il a estimé que le seuil de 5 000 habitants était inadapté aux territoires ruraux. Il reviendra à la commission départementale de trancher.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La commission a raison. Autant une intercommunalité doit disposer d'une assise suffisante, autant on ne peut réunir des habitants qui n'existent pas ! Même dans le département du Var, l'introduction d'un seuil démographique soulève des difficultés.

Laissons les commissions départementales délimiter les intercommunalités pertinentes. Ce débat me rappelle celui sur les fusions de communes : certes, une commune de 50 habitants ne peut pas faire grand-chose, mais en quoi sa suppression facilitera-t-elle la gestion des 5 000 hectares que ces malheureux font vivre ? (*On approuve sur plusieurs bancs*)

Nous pouvons surmonter la tentation du repli et envisager l'avenir de façon plus apaisée.

**M. Pierre Bernard-Reymond.** – Je ne suis pas convaincu par les arguments que je viens d'entendre : la loi doit montrer le chemin. Les communes qui sont à côté de cette communauté de communes de 192 habitants sont parfaitement capables d'intégrer ces trois communes et de gérer un ensemble plus vaste. Dans la mesure où nous permettons aux préfets de déroger au seuil de 3 000 habitants dans des cas spécifiques, nous répondons aux difficultés que vous soulevez.

Je rectifie donc mon amendement qui se lirait ainsi :

« 1°) La constitution d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins 3 000 habitants. Toutefois, le

représentant de l'État dans le département peut retenir un seuil de population inférieur pour tenir compte de la spécificité de certaines zones. »

**M. le président.** – Il s'agit donc de l'amendement n°665 rectifié *bis*.

**Mme Nathalie Goulet.** – Je soutiens la commission : nous savons tous que ce ne sont pas les plus grosses communautés de communes qui marchent le mieux. Il en est parfois des petites qui fonctionnent très bien, comme celle de Briouze.

Dans son inoubliable discours de Mortagne-au-Perche, le Président de la République nous a dit qu'il fallait arrêter de légiférer de façon uniforme et que la loi devait être souple pour s'adapter aux situations locales. Évidemment, les zones de montagne concernent assez peu la Basse-Normandie, bien qu'on y trouve les Alpes Mancelles et la Suisse normande, mais nous avons des zones assez peu peuplées. Comme nous sommes dans une phase de refonte de l'intercommunalité, il faut que les intercommunalités qui ne fonctionnent pas très bien soient intégrées dans d'autres entités. La commission a donc raison d'éliminer la notion de seuil.

**M. Jacques Mézard.** – Il est symptomatique que ces deux amendements émanent de représentants de départements ruraux et de montagne qui savent ce que c'est que le retranchement dans les hautes vallées.

**M. Dominique Brayé.** – Il faut montrer la voie !

**M. Jacques Mézard.** – Tout à fait. En dépit du rappel par M. le ministre des propos de M. le Premier ministre, nos collègues devront constituer des intercommunalités qui fonctionnent correctement.

*L'amendement n°551 rectifié est retiré.*

*L'amendement n°665 rectifié bis est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°498 rectifié, présenté par MM. Maurey, Deneux, Détraigne, J.L. Dupont, Merceron, Pozzo di Borgo et Soulage et Mmes Morin-Desailly et Dini.

Alinéa 9

Après les mots :

l'INSEE

insérer les mots :

, des bassins de vie

**M. Jean-Claude Merceron.** – Le schéma départemental de coopération intercommunale qui doit assurer la cohérence spatiale des EPCI devra prendre en compte les bassins de vie, notamment en milieu rural. Cette précision s'inscrit dans la logique des travaux de la commission « Mieux prendre en compte la réalité des territoires ».

Depuis un demi-siècle, les territoires administratifs traditionnels ne permettent plus de décrire les

conditions de vie des Français. Leurs habitants en franchissent souvent les limites pour aller travailler ou faire les courses. Il convient donc de prendre en compte dans le SDCI les territoires dans lesquels s'accomplissent la majorité des actes courants de nos concitoyens. Le bassin de vie présente une cohérence géographique, sociale, culturelle et économique, et exprime des besoins homogènes en matière d'activités et de services. C'est la plus petite maille territoriale française où s'organise la vie quotidienne des habitants : il peut donc être un critère déterminant pour l'élaboration du SDCI.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Pour apprécier la cohérence spatiale des EPCI, la prise en compte des bassins de vie complète celle des unités urbaines et des Scot : avis favorable.

**M. Michel Mercier, ministre.** – Amendement très pertinent.

**Mme Nathalie Goulet.** – La notion de bassin de vie peut comprendre des départements limitrophes. Ainsi en est-il entre la Mayenne et l'Orne ou entre l'Orne et le Calvados. Est-on bien d'accord sur cette notion de bassin de vie ?

*L'amendement n°498 rectifié est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°243, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'alinéa 9

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° L'amélioration de l'équilibre social de l'habitat ;

**M. Jean-François Voguet.** – Cet article participe d'une conception autoritaire de l'aménagement du territoire. Les préfets, chargés de la RGPP, vont également définir les SDCI. La notion de cohérence spatiale des structures intercommunales permettra de supprimer de nombreux EPCI et de renforcer le poids des villes-centres.

Si cette rationalisation allait de pair avec les définitions Insee, nous verrions ainsi émerger, outre le Grand Paris, quatorze métropoles, 27 pôles métropolitains et une bonne centaine de communautés d'agglomération, certaines étant devenues des communautés urbaines.

Il faut tenir compte de la diversité sociale de l'habitat et prévoir des programmes de construction pour atteindre partout le niveau fixé par la loi SRU. La construction de programmes de logements sociaux constituant l'une des compétences obligatoires des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, le schéma départemental devra en tenir compte.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Cette préoccupation est satisfaite par le schéma des Scot. Je souhaite donc le retrait.

*L'amendement n°243, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

### **Organisme extraparlamentaire (Nomination)**

**M. le président.** – La commission des affaires sociales a proposé une candidature pour un organisme extraparlamentaire.

La Présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du Règlement.

En conséquence, cette candidature est ratifiée et je proclame Mme Christiane Kammermann membre de la Commission permanente pour l'emploi et la formation professionnelle des Français de l'étranger.

### **Décès d'un ancien sénateur**

**M. le président.** – J'ai le regret de vous faire part du décès de notre ancien collègue, Michel Manet, qui fut sénateur de la Dordogne de 1980 à 1998.

*La séance est suspendue à 19 h 30.*

PRÉSIDENTE M. BERNARD FRIMAT,  
VICE-PRÉSIDENT

*La séance reprend à 21 h 35.*

### **Réforme des collectivités territoriales (Suite)**

**M. le président.** – Nous reprenons la discussion du projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Dans la discussion des articles, nous en étions parvenus à l'amendement n°244 à l'article 16.

Discussion des articles (Suite)

#### **Article 16 (Suite)**

**M. le président.** – Amendement n°244, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 11

Supprimer cet alinéa.

**Mme Marie-Agnès Labarre.** – Pour vous, la rationalisation de la coopération intercommunale passe par la suppression des syndicats de communes et des syndicats mixtes. Ceux-ci sont pourtant la meilleure illustration de l'intercommunalité de projet ! De nombreux syndicats mixtes rendent un véritable

service à des communes adhérant parfois à des EPCI différents dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement et des cours d'eau ou encore de la garde collective d'enfants et de l'aide à domicile en milieu rural. Plutôt que de réduire le nombre de ces syndicats, laissez les élus agir et faites leur confiance.

**M. le président.** – Amendement n°407 rectifié *bis*, présenté par M. Collombat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Alinéa 11

Compléter cet alinéa par les mots :

au regard en particulier de l'objectif de suppression des double emplois

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Pour éviter tout arbitraire, retenons pour principal critère de suppression des syndicats le doublon. Ne dissolvons pas des syndicats utiles. C'est le bon sens !

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Rejet de l'amendement n°244, contraire à la position de la commission ; avis favorable à l'amendement n°407 rectifié *bis* qui apporte une utile précision.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Le budget annuel des syndicats de communes et des syndicats mixtes représente pas moins de 16 milliards par an. Si beaucoup ont leur utilité dans le domaine de l'eau ou de l'assainissement, d'autres sont des coquilles vides. Cette situation est dénoncée chaque année par la Cour des comptes d'autant qu'une petite moitié seulement de ces 16 milliards est consacrée à l'investissement. Mêmes avis que la commission.

**M. Dominique Braye.** – Chers collègues, lorsque nous aurons terminé la rationalisation de la carte intercommunale, 92 % des problèmes seront résolus au sein des intercommunalités. Autrement dit, la réduction du nombre de syndicats existants n'est pas l'objectif, mais la conséquence de la rationalisation. En fait, l'important est la pertinence du périmètre !

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Je n'ai rien inventé ! C'est écrit dans l'article !

*L'amendement n°244 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°407 rectifié bis est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°245, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 12

Après le mot :

transfert

insérer le mot :

possible

**Mme Marie-Agnès Labarre.** – Le principe de la compensation financière du transfert des compétences

est inscrit dans la Constitution depuis la révision de mars 2003. En pratique, celui-ci est peu respecté.

**M. Jean-Jacques Hiest**, *président de la commission*. – Si ! Le jour J !

**Mme Marie-Agnès Labarre**. – Depuis des années, l'État se décharge de ses responsabilités sous couvert de décentralisation. Ce texte participe de ce mouvement sans compter qu'il donne au préfet le pouvoir de décider le schéma départemental de coopération intercommunale après simple avis des communes concernées. Nous sommes contre cet autoritarisme de mauvais aloi.

**M. Jean-Patrick Courtois**, *rapporteur*. – Cette précision est inutile : rejet.

**M. Alain Marleix**, *secrétaire d'État*. – Également.

*L'amendement n°245 n'est pas adopté.*

**M. le président**. – Amendement n°38 rectifié, présenté par MM. Pintat, J. Blanc, Revet, B. Fournier, Laurent et Doublet et Mme Des Esgaulx.

Alinéa 12

Remplacer le mot :

les

par le mot :

certains

**M. Xavier Pintat**. – Ne faisons pas une obligation intangible du transfert des compétences exercées par les syndicats à un EPCI à fiscalité propre. Un territoire étendu est parfois le périmètre pertinent pour une distribution d'électricité et d'eau potable efficace ou encore pour les communications électroniques. Le transfert de ces compétences à un grand syndicat mixte existant ou à créer ne doit donc pas être écarté *a priori* : celui-ci est parfaitement conforme à l'objectif de rationalisation de l'intercommunalité.

**M. le président**. – Amendement identique n°632 rectifié, présenté par M. Merceron et les membres du groupe Union centriste.

**M. Jean-Claude Merceron**. – Il est défendu.

**M. Jean-Patrick Courtois**, *rapporteur*. – Cet amendement rend possible le maintien des syndicats plus étendus que les intercommunalités existantes lorsqu'une raison technique le justifie, comme ce peut être le cas pour les syndicats de distribution d'électricité.

Cette modification n'apparaît pas nécessaire.

L'orientation sur le transfert des compétences est seulement prise en compte par le schéma sans préjudice d'autres raisons d'intérêt général qui peuvent prévaloir, notamment s'il n'est pas envisageable de constituer un EPCI à fiscalité propre de taille suffisante pour recouvrir le périmètre du syndicat en cause.

D'autre part, l'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales prévoit d'ores et déjà une telle possibilité.

**M. Alain Marleix**, *secrétaire d'État*. – Même demande de retrait.

*L'amendement n°38 rectifié est retiré, ainsi que le n°632 rectifié.*

**M. le président**. – Amendement n°246, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 13

Supprimer cet alinéa.

**Mme Annie David**. – Nous ne sommes pas contre la possibilité pour un schéma départemental de coopération de prévoir la couverture intégrale du territoire des EPCI à fiscalité propre. Dans cette optique, il peut très bien envisager la modification des intercommunalités dans le but d'améliorer la cohérence spatiale des EPCI à fiscalité propre et d'accroître la solidarité financière. Cependant ce schéma ne doit pas pouvoir réduire le nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes. Mais surtout nous refusons qu'il ait pour but la « rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace » car nous savons que pour vous rationalisation est synonyme de suppression.

De plus, nous nous interrogeons sur ce que vous voulez dire par « compétences en matière d'aménagement de l'espace ». Cette notion floue peut toucher de nombreuses compétences. Le schéma doit rester une possibilité : l'intercommunalité doit être souhaitée, pas imposée.

**M. le président**. – Amendement n°17, présenté par Mme N. Goulet.

Alinéa 13

Compléter cet alinéa par les mots

et de celles compétentes en matière de transports collectifs

**Mme Nathalie Goulet**. – Cet amendement grenello-compatible peut apporter un éclairage utile.

**M. le président**. – Amendement n°408 rectifié, présenté par M. Peyronnet et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéa 13

Compléter cet alinéa par les mots :

notamment pour ce qui concerne les parcs naturels régionaux, les syndicats mixtes de Pays, et tous les groupements de communes éligibles aux crédits au titre des fonds structurels européens

**M. Claude Bérit-Débat**. – La question de l'aménagement de l'espace ne pose pas de problème

en ville, où les structures à fiscalité propre disposent d'une compétence clairement identifiée. C'est moins évident dans le milieu rural, où ce sont souvent des syndicats mixtes regroupant plusieurs établissements publics de coopération intercommunale qui assument ces fonctions.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – L'amendement n°246 est contraire à la position de la commission. Quant aux deux autres, ils ont le défaut des énumérations : ils affaibliraient un texte qui tire sa force de sa généralité.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Même avis défavorable ; j'ajoute que le texte du Gouvernement reprend un vœu voté lors du congrès de Chambéry de l'ADCF, qui regroupe des élus de tout bord.

**M. Dominique Braye.** – Cette compétence communautaire n'a rien de flou. Si l'on fait une énumération, on affaiblit le dispositif.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – C'est ce que nous venons de dire.

*L'amendement n°246 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°17 est retiré.*

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je suis d'accord avec M. Braye pour le milieu urbain mais, pour le milieu rural, la précision que nous apportons ne peut pas faire de mal.

*L'amendement n°408 rectifié n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°16, présenté par Mme N. Goulet.

Après l'alinéa 13

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« 6° La carte scolaire et, quand il existe, le schéma départemental de ramassage scolaire.

**Mme Nathalie Goulet.** – J'ai compris ! (*Sourires*)

*L'amendement n°16 est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°409 rectifié, présenté par M. Collombat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'alinéa 13

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

... La mise en cohérence des structures compétentes en matière de transport, de développement économique et de logement.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Le schéma de coopération intercommunale ne peut ignorer cette dimension de l'aménagement territorial. Dans les territoires ruraux, les structures sont nombreuses ; il importe donc que chaque département réalise un état des lieux complet. Il faut savoir de quels outils disposent les élus pour agir.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Défavorable pour les mêmes raisons que précédemment.

*L'amendement n°409 rectifié, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°410 rectifié, présenté par M. Peyronnet et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'alinéa 13

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

À compter du jour de la publication de la présente loi et pendant six mois, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent faire connaître leurs souhaits d'intégration dans un groupement ou de transformation à la commission départementale de coopération intercommunale qui doivent en tenir compte pour l'élaboration du schéma.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – On est là devant une parfaite illustration de la recentralisation qu'opère ce texte : pourquoi faudrait-il précisément que ce soit le préfet qui s'en occupe ?

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Qui d'autre peut le faire ?

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Le schéma élaboré par le préfet est ensuite soumis aux communes et collectivités concernées avant sa transmission à la CDCI. La CDCI statuera donc en connaissant les avis émis par ces collectivités.

En outre, aux termes de l'article L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales, la CDCI entend les communes et EPCI qui peuvent ainsi lui faire connaître leurs souhaits d'intégration ou de transformation. Mais elle doit rester maîtresse de ses délibérations et décisions.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Même avis.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Je veux bien que le schéma soit spontané ! Mais il faut bien que quelqu'un fasse quelque chose. Je ne vois pas comment se passer des services de l'État. Monsieur Peyronnet, on a trop connu, dans le passé, des communautés de communes faites contre d'autres. Les préfets ont été trop tolérants, ils ont laissé faire. Certains voudraient continuer leurs petites affaires, c'est pourquoi nous sommes opposés à cet amendement.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je ne partage pas votre point de vue. Non qu'il n'y a jamais eu des « petites affaires » mais ce n'est pas la procédure que vous soutenez qui empêchera ce genre d'arrangements. Nous ne demandons d'ailleurs rien de si énorme : simplement que la commission écoute les communes et les EPCI qui le souhaitent. Cela nous paraît plus démocratique.

Mais pourquoi interdire aux collectivités d'exprimer un souhait ?

**M. Dominique Braye.** – Je partage l'avis du président de la commission. Encore aujourd'hui on voit des communes essayer de se grouper pour résister à une intercommunalité cohérente ; des communautés se forment qui ne correspondent pas à des périmètres pertinents. On ne doit pas se réunir entre copains mais selon des critères objectifs, impartiaux et conformes à l'intérêt général. Ces données sont fournies par le préfet, mais rien n'empêchera les communes de formuler leurs observations.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Ne tombons pas dans le manichéisme. Il n'y a pas d'un côté des élus préoccupés par des petits arrangements, bâtissant des intercommunalités contre les voisins et mus par des *a priori* politiques ; et de l'autre, des représentants de l'État d'une parfaite objectivité. Certes, lorsque l'État opère des découpages, délimite des cantons, il le fait en toute impartialité, sans se soucier de qui peut être battu ou élu. (*On renchérit sur divers bancs ; le ministre sourit*) Mais un préfet nommé dans les Hauts-de-Seine, si le président du conseil général est également ministre de l'intérieur, ne sera-t-il pas tenté de demander l'avis du ministère sur la carte de l'intercommunalité ? Nous connaissons tous de grands préfets qui ont servi avec la même loyauté des gouvernements de gauche et de droite. Mais je le répète, les préfets ne détiennent pas la lumière tandis que les élus se livreraient dans l'ombre à leurs petits arrangements. Il faut donner toute leur place aux élus dans la commission départementale. Que la remarquable DGCL et les préfets lui communiquent toutes les données statistiques et techniques, et elle pourra fonctionner au mieux. La procédure peut parfaitement se dérouler dans le respect de la décentralisation.

**M. Laurent Béteille.** – Pour avoir été rapporteur de la CDCI de l'Essonne, je puis vous affirmer que nous avons besoin d'un document de base fourni par le préfet. Nous avons beaucoup souffert, pendant des années, de l'absence du préfet, de la démission de l'État. Nous explorions des pistes, on nous disait ensuite qu'elles devaient être écartées. L'État reprenait la main, sans explication, au dernier moment. Mieux vaut prendre la proposition du préfet comme base d'une discussion vive et nourrie au sein de la commission départementale, pour déboucher enfin sur le vote. Les élus auront toute latitude pour contribuer à l'élaboration du schéma, mais en s'appuyant sur la proposition de l'État.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Nous n'avons jamais contesté cela ! Nous voulons seulement prévoir un temps suffisant -six mois- pour que se déroule une large concertation.

*L'amendement n°410 rectifié n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°74 rectifié, présenté par MM. Pointereau, Bailly, B. Fournier,

Pillet, Pinton, Mayet, Revet, Juilhard, Trillard et Houel et Mme Rozier.

Alinéa 14

Rédiger comme suit cet alinéa :

Le schéma est élaboré par décision conjointe du représentant de l'État dans le département et de la commission départementale de coopération intercommunale.

**M. Rémy Pointereau.** – Il est important que la CDCI donne son avis avant que les conseils municipaux se prononcent. Sinon, à quoi sert-elle ? Il n'est pas normal qu'elle soit saisie à la fin !

**M. le président.** – Amendement n°93 rectifié, présenté par M. Collomb et les membres du groupe socialiste et apparentés.

I. - Alinéa 14

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Il est transmis pour avis à la commission départementale de coopération intercommunale

II. - Alinéa 15, première phrase

Remplacer les mots :

Il est adressé

par les mots :

Le schéma et l'avis de la commission départementale de coopération intercommunale sont adressés

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Notre amendement va dans le même sens.

**M. Alain Fouché.** – C'est le conseil municipal qui est le maître !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – La CDCI doit intervenir avant les collectivités.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *président de la commission.* – C'est le monde à l'envers !

**M. le président.** – Amendement n°411 rectifié, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéa 14

Remplacer les mots :

le représentant de l'État dans le département

par les mots :

la commission départementale de coopération intercommunale

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Cet amendement est, à nos yeux, fondamental. Qui doit élaborer *in fine* le schéma ? Que le préfet apporte son concours, ses idées, des éléments statistiques, bien sûr. Mais nous défendons la décentralisation et nous opposons à toute tentative de recentralisation. Les élus du

département, représentant les communes, l'intercommunalité, le département, la région, sont tout à fait à même d'élaborer le schéma. Le représentant de l'État détiendrait-il seul la lumière et la science infuse ?

**M. Dominique Braye.** – Caricature !

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Le préfet notifie son projet aux communes, syndicats, EPCI. Ceux-ci disposent d'un délai pour l'étudier et donner leur avis. L'ensemble du dossier est soumis à la commission départementale, qui statue. Tout ce qui recueille les deux tiers des votes s'impose au préfet ; en deçà, c'est le schéma du préfet qui prévaut. Il faut une base de travail et la proposition du représentant de l'État n'a pas de valeur juridique, c'est un document de travail. Le texte gouvernemental a été profondément remanié par nos amendements pour que le choix revienne aux collectivités. Défavorable aux amendements.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Même avis.

**M. Daniel Dubois.** – Je ne suis pas choqué que le préfet ait la responsabilité d'établir le document de base, mais la cohérence exige que la CDCI donne son avis avant les conseils municipaux et les communautés de communes.

Si la commission départementale fonctionne bien, un lien réel s'est établi. Les communes ne doivent pas recevoir le schéma sans cet éclairage. Le processus proposé est cohérent.

**M. Adrien Gouteyron.** – J'adhère à la démarche et au dispositif. Je trouve assez normal que la commission départementale connaisse l'avis des communes. (*Approbatons sur les bancs UMP*) J'ai trouvé très utiles les interventions du rapporteur et du ministre : le préfet n'élabore en effet qu'un projet de schéma. Il serait peut-être utile de le préciser.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'article 14 dit « le schéma ».

**Mme Jacqueline Gourault.** – La rédaction donne raison aux amendements : on a l'impression que le préfet crée le schéma *ex nihilo* mais dans la vraie vie, il a consulté : autrement, le schéma serait totalement en dehors de la réalité et le préfet aurait des problèmes. C'est donc une affaire de rédaction, et je rejoins ici M. Gouteyron, dont la solution résoudrait bien des problèmes.

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Il faudrait en effet écrire aux alinéas 14 et 17 « le projet de schéma ».

**M. le président.** – Amendement n°721, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

I - Alinéa 14

Rédiger comme suit le début de cet alinéa :

" IV - Le projet de schéma est élaboré ....(le reste sans changement)

II - Alinéa 17

A - Rédiger comme suit le début de cet alinéa :

" Le projet de schéma, ainsi que...(le reste sans changement)

B - Dans la dernière phrase, avant le mot :

schéma

insérer, deux fois, les mots :

projet de

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Comment une commission peut-elle élaborer conjointement ? Si on ne consulte pas d'abord les communes et toutes les intercommunalités, l'avis de la commission départementale aurait un poids tel que cela établirait sa quasi-tutelle sur les communes. Où seraient les libertés locales ? Ne faisons pas n'importe quoi.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Je suis très contente de cette évolution. On n'est pas dans quelque chose de très nouveau ; Nous avons déjà élaboré un schéma départemental à la demande du même ministre. On ne se prend pas la tête : on sait comment cela se passe. Il y a concertation entre la commission interdépartementale et le préfet. Un bémol, monsieur le président de la commission des lois, la commission a été élue par les élus.

**M. Dominique Braye.** – Je suis content de la proposition de M. Gouteyron car il n'y aura plus d'ambiguïté. J'ai fait depuis longtemps partie d'une commission départementale...

**M. Daniel Dubois.** – Moi aussi !

**M. Dominique Braye.** Une enquête a montré que la quasi-totalité des présidents d'intercommunalité sont satisfaits mais souhaitent que les communes donnent leur avis avant la commission. D'ailleurs, les maires n'hésitent pas à téléphoner pour le donner. Il faut donc un avis officiel des communes avant que la commission se prononce. Je félicite la commission des lois de ce cheminement.

**M. Alain Vasselle.** – Nous assistons à un changement de pied du gouvernement et des assemblées parlementaires car lorsqu'avaient été élaborés les textes sur l'intercommunalité, nous défendions l'idée qu'elle reposerait sur un acte volontaire. Le préfet n'élabore pas le schéma tout seul. Ceux qui plaident pour cette évolution s'appuient sur ce constat : certaines communes ont cherché à conserver une situation favorable, comme Roissy-en-France qui a créé une petite structure intercommunale à fiscalité propre avec une seule autre commune. Je comprends qu'on donne l'initiative du schéma au préfet et je ne serais pas choqué de la soumettre à la commission départementale avant de la transmettre

aux communes puisqu'avec le verrou que vous avez prévu, le dernier mot reviendra à la commission interdépartementale. L'amendement Pointereau ne me choque pas, l'essentiel étant que le travail soit mené en bonne intelligence. Je ne vois pas comment le préfet pourrait se lancer sans concertation en amont avec la commission et les présidents des grandes structures intercommunales ... (*Bien sûr ! à droite*) Les interventions des uns et des autres, loin de retarder le débat, permettront au préfet qui sera chargé de la mettre en œuvre de saisir l'esprit de la loi.

**M. Claude Jeannerot.** – Notre amendement est en partie satisfait par la suggestion de M. Gouteyron

**M. Yves Détraigne.** – Une question naïve : le texte parle d'avis, la commission départementale de coopération intercommunale se contente-t-elle d'exprimer un avis favorable ou défavorable ou bien peut-elle proposer des modifications ?

**M. Daniel Dubois.** – Comme M. Braye, je suis membre de la commission départementale de coopération intercommunale depuis sa création. Je rejoins ce qu'a dit M. Vasselle. Pas un préfet n'engagera ce type de débat sans dialoguer avec la commission.

**M. Alain Fouché.** – Il a des précédents...

**M. Daniel Dubois.** – L'intervention de M. Gouteyron nous rassure : il s'agit bien d'un projet de schéma.

**M. Rémy Pointereau.** – Je rejoins MM. Vasselle et Dubois. C'est un minimum que le préfet présente son projet à la CCDI : cela ne peut d'ailleurs que faciliter sa tâche, car les préfets ne connaissent pas toujours bien le terrain.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Évidemment, ils changent tout le temps !

**M. Rémy Pointereau.** – Il n'est pas question d'instaurer une tutelle des communes, mais de faciliter et d'accélérer la mise en place du schéma.

**M. Ambroise Dupont.** – Il n'est pas de bon aloi que les communes soient averties en dernier : (*M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission, approuve*) une fois que la CCDI aura rendu son avis, elles n'auront plus que leurs yeux pour pleurer !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Absolument.

**M. Alain Fouché.** – Les préfets doivent agir dans la concertation. Par le passé, certaines réformes ont échoué parce que les préfets ont voulu imposer les choses sans écouter les élus.

**M. Yves Détraigne.** – J'attends des réponses à mes questions !

**M. Claude Jeannerot.** – Il serait plus conforme à l'esprit de ce débat d'écrire « un projet est élaboré » plutôt que « le projet ». (*Exclamations à droite*) Ce

n'est pas la même chose : cela signifie que le document est ouvert à la discussion. (*Mme Jacqueline Gourault et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat approuvent*)

**M. Dominique Braye.** – Si ça peut vous faire plaisir !

**M. le président.** – C'est le sous-amendement n°722.

*Le sous-amendement n°722, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.*

**M. Thierry Repentin.** – Preuve qu'il était pertinent !

*L'amendement n°721, sous-amendé, est adopté.*

*L'amendement n°74 rectifié devient sans objet.*

*L'amendement n°411 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°93 rectifié*

**M. le président.** – Amendement n°1, présenté par Mme N. Goulet.

Alinéa 15, première phrase

Après les mots :

Il est adressé, pour avis,

insérer les mots :

aux parlementaires du département concerné,

**Mme Nathalie Goulet.** – Il arrive encore que des parlementaires ne cumulent pas de mandats et n'appartiennent donc à aucune des entités visées.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – C'est rare !

**Mme Nathalie Goulet.** – C'est mon cas : je ne suis pas membre de la CCDI (*M. Dominique Braye s'exclame*) Certains qui siègent ici ont vécu la loi Marcellin ; à l'époque, je n'avais pas l'âge de voter !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Bien envoyé !

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Un simple projet ne peut être envoyé aux parlementaires : c'est un document de travail interne.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Je me range à l'avis du rapporteur.

*L'amendement n°1 est retiré.*

*L'amendement n°601 n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Amendement n°247, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG

Alinéa 15, deuxième et troisième phrases

Remplacer ces phrases par une phrase ainsi rédigée :

Ils disposent d'un délai de trois mois renouvelable si nécessaire à compter de la notification pour transmettre aux représentants de l'État leurs remarques et propositions.



**Mme Annie David.** – Les conseils municipaux et les intercommunalités concernées doivent prendre le temps de la réflexion avant de se prononcer. Nous ne contestons pas que le préfet élabore un schéma, mais qu'il l'impose. Une véritable collaboration entre les acteurs concernés, conforme au principe de libre administration des collectivités, renforcerait la légitimité du schéma et éviterait toute contestation ultérieure.

*L'amendement n°247, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°54 rectifié, présenté par MM. Vasselle et Revet, Mme Procaccia et M. Pointereau.

Alinéa 15

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

En cas d'avis défavorable des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes, le représentant de l'État dans le département saisit la commission départementale de la coopération intercommunale en vue d'établir une nouvelle proposition de périmètre.

**M. Alain Vasselle.** – Je vais le retirer. Depuis la révision constitutionnelle, le texte initial du Gouvernement est transmis aux parlementaires, mais nous ne découvrons qu'après coup le texte de la commission...

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Dire qu'il faut entendre ça !

**M. Alain Vasselle.** – Pas plus que le Gouvernement, la commission n'a prévu le cas où les EPCI rendraient un avis négatif. En revanche, elle a mis un verrou, puisque la décision définitive revient à la CCDI, c'est-à-dire aux collectivités. Confirmez-vous que mon amendement est bien satisfait par le texte de la commission ?

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Absolument.

**M. Alain Vasselle.** – Le préfet transmettra son projet de schéma, accompagné des avis des conseils municipaux et des syndicats, à la CCDI qui élaborera donc un nouveau schéma...

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Non, elle pourra le corriger !

**M. Alain Vasselle.** – Alternativement, elle pourra faire fi de ces avis...

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Je rappelle au président Vasselle, rapporteur général de toute la sécurité sociale, que le rapport de la commission des lois est disponible depuis le 17 décembre. La réforme constitutionnelle a plus d'un an ! Tout le monde sait désormais que c'est le texte de la commission qu'il faut amender !

**M. Alain Vasselle.** – Nous n'avons pas que ça à faire ! (*Exclamations ; M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission, s'exclame*) Si le calendrier législatif était moins chargé, ces problèmes ne se poseraient pas ! (*Applaudissements à droite*)

*L'amendement n°54 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°2, présenté par Mme N. Goulet.

Après l'alinéa 15

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Le ou les parlementaires qui ne se seraient pas exprimés dans le cadre des instances visées au présent article se prononcent dans un délai de trois mois à compter de la notification. Passé ce délai, leur avis est réputé favorable.

**Mme Nathalie Goulet.** – Si nous durcissons la réglementation encadrant le cumul des mandats, ce qui serait souhaitable, nombre de parlementaires ne siègeraient plus dans ces instances...

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Ils n'ont pas à s'exprimer sur le sujet, ce n'est pas leur rôle !

**Mme Nathalie Goulet.** – Mais j'ai bien compris que le sujet n'était pas d'actualité. Je retire donc les amendements n°2 et 3.

*Les amendements n°2 et 3 sont retirés.*

**M. le président.** – Amendement n°248, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 16

Supprimer cet alinéa.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Si la commission des lois a voulu empêcher que des départements puissent fusionner sans l'accord des conseils généraux, il reste possible de créer sans procédure démocratique suffisante des intercommunalités s'étendant sur plusieurs départements, et de priver ainsi les conseils généraux d'une partie de leurs compétences.

Le projet de loi prévoit que, lorsqu'une proposition de schéma de coopération intercommunale intéresse des communes, des EPCI ou des syndicats mixtes appartenant à un département voisin, le représentant de l'État saisit pour avis son homologue dans le département concerné, qui se prononce dans un délai de trois mois après consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale, faute de quoi l'avis est réputé favorable. Le schéma pourrait ainsi s'affranchir des limites des départements : le Gouvernement veut à toute force achever la carte intercommunale, sans se soucier de la cohérence ni de l'efficacité des regroupements !

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Avis défavorable : ce qui importe, c'est la rationalisation des périmètres. Il existe déjà des communautés de communes et d'agglomération à cheval sur plusieurs départements, voire sur plusieurs régions. (*Mme Françoise Laborde le confirme*)

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Il en existe dans mon propre département. Même avis.

*L'amendement n°248 n'est pas adopté.*

*Les amendements n°412 rectifié et 249 sont devenus sans objet.*

**M. le président.** – Amendement n°55, présenté par M. Vasselle.

Alinéa 17

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

En cas d'avis défavorable de la commission départementale de la coopération intercommunale, le représentant de l'État dans le département fait une nouvelle proposition de schéma en tenant compte de l'avis motivée de celle-ci.

**M. Alain Vasselle.** – Cet amendement vise à régler les cas de désaccord entre le préfet et la commission départementale.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – L'avis de la commission prime : c'est la règle des deux tiers.

**M. Alain Vasselle.** – En effet. Je retire l'amendement.

*L'amendement n°55 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°413 rectifié, présenté par M. Collombat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéa 18

Rédiger ainsi cet alinéa :

Le schéma est adopté par la commission départementale de la coopération intercommunale à la majorité absolue de ses membres quinze jours avant la date fixée pour sa publication.

**M. Claude Jeannerot.** – Si l'on admet que le schéma est adopté par la commission départementale et publié par le préfet, il faut fixer à la commission un délai de quinze jours pour se prononcer.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Cet amendement est contraire à la position de la commission : c'est le préfet qui arrête le schéma. Avis défavorable.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Même avis.

*L'amendement n°413 rectifié n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°414 rectifié, présenté par M. Collombat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Après l'alinéa 18

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« Les décisions de création, d'extension, de fusion ou de dissolution d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent être cohérentes avec le schéma départemental de coopération intercommunale.

« La commission départementale de coopération intercommunale, à son initiative ou à celle du représentant de l'État dans le département, peut modifier le schéma, à la majorité absolue de ses membres.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Il s'agit de renforcer les pouvoirs de la CDCI et d'éviter que le préfet puisse remettre en cause la cohérence du schéma.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Le préfet est tenu par les prescriptions du schéma et ne peut s'en écarter que dans le respect des orientations qui lui sont fixées : suppression des communes isolées, fusion d'EPCI, création de syndicats, mise en œuvre du schéma. Une majorité qualifiée des deux tiers est requise pour que les modifications proposées par la CDCI soient retenues, car celles-ci doivent faire l'objet d'un large accord. Avis défavorable.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Même avis.

**M. Claude Bérit-Débat.** – L'amendement concerne les modifications que l'on voudrait apporter au schéma après publication : elles doivent émaner de l'initiative du préfet ou de la commission.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Le préfet arrête le schéma en tenant compte des décisions de la commission. Pour le reste, l'alinéa 19 précise que le schéma est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans ; cette révision peut aussi bien intervenir au bout de trois mois ! L'amendement me paraît donc superflu.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je n'avais pas tenu compte de ce dernier alinéa.

*L'amendement n°414 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°99 rectifié, présenté par M. Cambon, Mme Procaccia et MM. Houel, Portelli, Dallier et Demuyck.

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - Dans la région Île-de-France, l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale est coordonnée par le préfet de région. Sur le territoire des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, les schémas départementaux de coopération intercommunale ne sont pas dans l'obligation de prévoir la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

**Mme Catherine Procaccia.** – Plusieurs d'entre nous travaillent en ce moment sur le Grand Paris. Pour

ne pas interférer avec ce projet, il serait préférable de ne pas appliquer les dispositions du I aux départements de la proche couronne. L'article 29 donne autorité aux préfets sur les intercommunalités existantes dans ces départements.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Dans l'attente de la réforme de la gouvernance de l'Île-de-France, il paraît en effet raisonnable de ne pas soumettre ces départements à l'obligation d'achever la carte de l'intercommunalité, mais seulement à celle de rationaliser les périmètres.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Avis favorable pour les mêmes raisons.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – C'est incroyable !

**M. Dominique Braye.** – S'il est légitime que Paris et les trois départements de la petite couronne soient soumis à un statut spécifique, il est inacceptable que, dans les départements de la grande couronne, donc de l'Île-de-France, le préfet de région coordonne l'élaboration des schémas de coopération intercommunale. Je souscris à l'amendement de Mme Procaccia, à condition que sa première phrase soit supprimée.

**Mme Catherine Procaccia.** – Vous avez raison : l'amendement n°89 rectifié pourrait vous satisfaire.

**M. le président.** – Il a été retiré.

**Mme Catherine Procaccia.** – Dans ces conditions, j'accepte de supprimer la première phrase de mon amendement.

**M. le président.** – Ce sera l'amendement n°99 rectifié *bis*.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cette proposition n'a fait l'objet d'aucune concertation !

**M. Serge Lagache.** – Une commission spéciale du Sénat étudie actuellement le projet de loi sur le Grand Paris : n'anticipons pas sur le résultat de ses travaux ni sur la loi future ! Plutôt que de créer une nouvelle fois un statut spécial pour les départements de la petite couronne, ce qui n'a jamais donné de bons résultats, soumettons-les au droit commun en attendant d'avoir statué sur leur avenir.

**M. Philippe Dallier.** – Le projet de loi dont nous discutons n'aborde pas les problèmes spécifiques de l'Île-de-France. Nous avons longuement débattu des métropoles, sans jamais évoquer la principale d'entre elles, notre ville-monde, Paris !

Dans ces conditions, il ne faut pas contraindre les départements de la petite couronne à prendre des décisions que la loi sur le Grand Paris pourrait rendre obsolètes. Mieux vaut différer certaines mesures encore un certain temps, puisque le Président de la République a annoncé que la gouvernance serait abordée en un second temps.

Si nous renonçons plus tard à légiférer sur la métropole parisienne, nous en tirerons les conséquences, mais ne nous enfermons pas dans une orientation différente de celle qui se dessine !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le projet de loi sur le Grand Paris n'a pas été déposé en priorité au Sénat, au motif que son objectif était économique, avant même de concerner l'organisation des collectivités territoriales. Je ne suis pas la seule à le regretter.

Vous estimez inopportun dans ce contexte d'imposer l'intercommunalité dans la première couronne, alors que vous répétez sans cesse que l'intercommunalité n'est pas une contrainte !

*L'amendement n°99 rectifié bis est adopté.*

*L'article 16, modifié, est adopté.*

### Articles additionnels

**M. le président.** – Amendement n°457 rectifié *ter*, présenté par Mme Procaccia et MM. Cambon, Demuynck, Dallier, Vasselle, Pointereau et Jacques Gautier.

Après l'article 16, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Par dérogation au principe de continuité du territoire, deux communes non contiguës parce qu'elles sont séparées par un parc urbain, un bois ou une forêt appartenant à une commune tierce et ne relevant pas du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent constituer entre elles un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

**Mme Catherine Procaccia.** – Il s'agit encore de la petite couronne parisienne, où certaines communes sont empêchées de créer une intercommunalité parce qu'elles sont séparées par un bois, celui de Vincennes ou celui de Boulogne. Or Paris ne formera jamais une intercommunalité avec ses proches communes !  
(*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'esclaffe*)

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – La commission approuve cet amendement, qui tend à résoudre une difficulté spécifique à la région parisienne.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Même avis.

**M. Serge Lagache.** – Après avoir plaidé pour que ce texte laisse la petite couronne de côté, vous présentez une disposition, d'ailleurs sympathique, mais élaboré sur mesure pour elle.

Le bois de Vincennes appartient à Paris, ce qui peut entraver le rapprochement de communes dirigées par la majorité.

Soyons logiques ! Attendons la loi sur le Grand Paris... à moins que vous n'ayez tout simplement envie de faire ce qui vous arrange !

**M. Jean-François Voguet.** – Les principes varient totalement selon que l'on est dans le Val-de-Marne ou en Indre-et-Loire : ici la liberté prime, là-bas, l'intercommunalité peut être imposée.

En fait, cet amendement d'opportunité tend à maintenir les avantages acquis, notamment ceux de Vincennes, qui veut s'allier à Charenton pour ne pas construire de logements sociaux.

Étant favorables au libre choix des communes, nous nous abstenons, mais votre position est incompatible avec les principes que vous défendez depuis des semaines !

**M. Alain Vasselle.** – Il serait ridicule d'interdire une intercommunalité sous prétexte que les communes sont séparées par un parc ou une forêt, un cas de figure qui peut se présenter aussi en province. La navette devrait donc étendre cette disposition.

**Mme Catherine Procaccia.** – Le Grand Paris n'étant pas encore voté, nous avons adopté des dispositions d'attente. Il n'est pas sûr que les communes de la petite couronne aient envie de former des intercommunalités, mais rien ne s'y oppose en attendant le Grand Paris.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement utilisera la navette pour examiner la situation sur l'ensemble du territoire. Il s'agit de communes séparées par une enclave dépourvue d'habitants.

**Mme Catherine Procaccia.** – Une enclave qui faisait autrefois partie de Vincennes !

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – J'invite donc la commission à recenser les situations analogues.

*L'amendement n°457 rectifié quater est adopté et devient un article additionnel.*

**M. le président.** – Amendement n°575 rectifié bis, présenté par Mme Procaccia et MM. Cambon, Demuyck, Dallier, Vasselle et Pointereau.

Après l'article 16, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Par dérogation au principe de continuité du territoire, deux communes non contiguës parce qu'elles sont séparées par un cours d'eau peuvent constituer entre elles un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

**Mme Catherine Procaccia.** – Actuellement, deux communes séparées par une rivière peuvent former une intercommunalité, mais pas lorsqu'il s'agit d'un fleuve !

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – L'amendement est satisfait par la jurisprudence du Conseil d'État.

**Mme Catherine Procaccia.** – Les interprétations varient selon les départements.

*L'amendement n°575 rectifié bis est retiré.*

## Article 17

*Le schéma départemental de coopération intercommunale mentionné à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est arrêté par le représentant de l'État dans le département avant le 31 décembre 2011.*

**M. le président.** – Amendement n°415 rectifié, présenté par M. Peyronnet et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Au début de cet article, ajouter deux phrases ainsi rédigées :

Le schéma fait l'objet d'un débat suivi d'un vote de la commission départementale de coopération intercommunale quinze jours avant la date fixée pour sa publication. Cette séance est publique.

**M. Claude Jeannerot.** – Nous souhaitons que la démocratie locale fasse un bond en avant grâce à l'organisation d'une séance publique lorsque la commission départementale examine le schéma de coopération intercommunale de façon contradictoire, afin que l'opinion publique puisse être parfaitement informée.

Il s'agit de donner un sens à la « République plus démocratique » permettant aux citoyens d'identifier « clairement les élus responsables de chacune des politiques publiques ».

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Les séances de la commission départementale de coopération intercommunale sont publiques en vertu du code général des collectivités territoriales. Avis défavorable.

*L'amendement n°415 rectifié, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°469 rectifié, présenté par MM. Braye, Cornu, Bailly, Laménie, Jarlier, P. André, Milon, Portelli, Vasselle, Mayet et J.P. Fournier, Mme Sittler et M. Pinton.

Remplacer les mots :

31 décembre 2011

par les mots :

30 juin 2011

**M. Dominique Braye.** – Le principe d'achèvement de la carte intercommunale est un objectif clairement affiché dans ce projet de loi et il fait l'unanimité. Néanmoins, il est indispensable d'avancer la date butoir fixée par le texte. En effet, les périmètres intercommunaux doivent être définis nettement avant le renouvellement municipal afin d'éviter que les citoyens élisent des représentants au sein d'institutions trop récemment créées au jour du scrutin et que l'intercommunalité soit l'otage de la campagne électorale.

Cette proposition fait l'objet d'un large accord entre les principales associations d'élus concernées comme l'Association des maires de France ou l'Assemblée des communautés de France, et la mission sénatoriale menée par Claude Belot l'a soutenue.

La date du 31 décembre 2012 serait la plus réaliste pour permettre la réalisation des schémas départementaux. Afin de respecter cette échéance, les schémas départementaux de coopération intercommunale devront être arrêtés, au plus tard, le 30 juin 2011 afin de garantir une période d'élaboration suffisante, c'est-à-dire un an à compter de la promulgation de la loi.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Un certain nombre d'amendements prévoient d'avancer ces dates. La commission des lois y est favorable, mais elle ne souhaite pas le faire en première lecture : si, pour une quelconque raison le projet de loi était retardé, nous devrions modifier une nouvelle fois les dates en deuxième lecture.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – C'est le problème du calendrier !

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Je demande donc le retrait de cet amendement.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Mêmes remarques, car l'exercice est très contraint. En revanche, je demanderai aux préfets d'anticiper ce calendrier chaque fois que cela sera possible.

**M. Dominique Braye.** – Je retire mon amendement à la suite de ce que vient de dire plutôt M. le rapporteur que M. le ministre car nous savons tous que les préfets, malgré les recommandations qu'on peut leur faire, n'agissent pas toujours très vite. M. le rapporteur m'ayant donné l'assurance que nous reviendrions sur la question des dates en deuxième lecture, je retire mon amendement.

*L'amendement n°469 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°10, présenté par Mme N. Goulet.

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Cet arrêté est susceptible de recours par toute personne y ayant intérêt dans les deux mois de sa publication conformément aux règles applicables aux recours formés à l'encontre des actes administratifs.

**Mme Nathalie Goulet.** – Il faut préciser quels sont les recours possibles contre l'arrêté qui définit le schéma.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Cet amendement est satisfait par le droit commun.

*L'amendement n°10 est retiré.*

*L'article 17 est adopté.*

## Articles additionnels

**M. le président.** – Amendement n°250, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Avant l'article 18, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, les mots : « avec le consentement » sont remplacés par les mots : « après délibération ».

**M. Bernard Vera.** – Avec cet article 18, tout est fait pour regrouper de façon autoritaire les communes qui ne sont pas encore intégrées, pour faciliter des redécoupages de périmètre d'EPCI et pour favoriser leur fusion. En revanche, rien n'est prévu pour améliorer les mécanismes de retrait d'une commune qui souhaiterait se séparer de l'EPCI dont elle est membre.

Actuellement, une commune ne peut se retirer d'un EPCI qu'à la condition expresse d'obtenir le consentement de l'organe délibérant de l'établissement. Nous vous proposons de ne prévoir qu'une simple délibération du conseil communautaire. Ainsi une intercommunalité serait bien un acte volontaire et non une contrainte. Autant il est normal qu'un débat ait lieu pour que des explications puissent être données à tous les membres de l'EPCI, autant une commune ne doit pas être empêchée de quitter un EPCI dont elle ne voudrait plus être membre. Il en va de la libre administration de ces collectivités.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Une telle disposition perturberait et même paralyserait par des retraits successifs le fonctionnement de l'EPCI. Il est en outre contraire au principe d'achèvement et de rationalisation de la carte d'intercommunalité. Avis défavorable.

*L'amendement n°250, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°251, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Avant l'article 18, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le deuxième alinéa de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales est supprimé.

**M. Bernard Vera.** – Le retrait d'une commune d'un EPCI ne doit plus être subordonné à l'accord des conseils municipaux exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création d'un EPCI, comme le prévoit actuellement le code général des collectivités territoriales. (*Exclamations à droite*) Cet accord des conseils municipaux membres revient à instaurer une tutelle d'une collectivité sur une autre, ce qui est contraire au principe constitutionnel.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Cet amendement poursuit le détricotage de la procédure de retrait telle qu'elle est prévue actuellement par le code général des collectivités territoriales. Avis défavorable.

*L'amendement n°251, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°252, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Avant l'article 18, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le dernier alinéa de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Le représentant de l'État prend alors un arrêté modifiant le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale dont une commune s'est retirée. »

**M. Bernard Vera.** – « La décision de retrait est prise par le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés » : une telle formule laisse supposer qu'il revient au préfet non pas de prendre acte du retrait d'une commune, mais de décider ou non du retrait lui-même. Pour lever toute ambiguïté, il convient de modifier cet alinéa.

Dans ce projet de loi, de nombreuses dispositions donnent au préfet de nouveaux pouvoirs de contrainte sur les communes en matière de coopération intercommunale. Or, le renforcement des pouvoirs des préfets permet de centraliser les décisions et de remettre en cause le droit des communes de s'administrer librement. Il y a là une forme de tutelle sur ces collectivités. Si une commune décide de se retirer d'un EPCI, elle doit pouvoir le faire sans que le préfet pèse d'une quelconque façon dans sa décision. Il nous paraît donc prudent d'éviter toute interprétation concernant le retrait d'une commune.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Le préfet n'a pas de pouvoir d'appréciation : je demande le retrait de l'amendement.

*L'amendement n°252, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

## Article 18

① I. – Après l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5210-1-2 ainsi rédigé :

② « Art. L. 5210-1-2. – Lorsque le représentant de l'État dans le département constate qu'une commune n'appartient à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou crée à l'égard d'un tel établissement existant une enclave ou une discontinuité territoriale, il peut rattacher, par arrêté, cette commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, conformément à l'article L. 5210-1-1, après accord de l'organe délibérant de ce dernier et avis

de la commission départementale de la coopération intercommunale qui disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification par le représentant de l'État dans le département pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable. En cas de désaccord, le représentant de l'État dans le département saisit la commission départementale de la coopération intercommunale qui se prononce à la majorité des deux tiers de ses membres. L'arrêté du représentant de l'État dans le département emporte, le cas échéant, retrait de la commune rattachée de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre. »

③ II. – (Non modifié) L'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

**M. le président.** – Amendement n°75 rectifié, présenté par M. Pointereau, Mme Procaccia, MM. Pillet, B. Fournier, Houel, Juilhard, Pinton, Mayet, Trillard et Revet et Mme Rozier.

Supprimer cet article.

**M. Rémy Pointereau.** – Il convient de supprimer cet article qui est contraire au principe de la libre administration des communes. Il faut laisser travailler la commission de coopération intercommunale pour favoriser le rattachement d'une commune à une communauté de communes plutôt que d'avoir recours à la contrainte. Les mariages forcés ne donnent pas de bons résultats, même quand la corbeille de la mariée est belle.

**M. le président.** – Amendement identique n°253, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

**M. Jean-François Voguet.** – Cet article prévoit que le préfet pourra décider du rattachement d'une commune à un EPCI à fiscalité propre. La commune ne pourra pas se prononcer sur ce rattachement qui lui sera imposé par l'État. Seul l'accord de l'intercommunalité et l'avis de la CDCI seront nécessaires.

Or, il n'appartient ni au représentant de l'État ni à l'intercommunalité de décider du rattachement ou non d'une commune, car elle jouit du principe de libre administration consacrée par la loi de décentralisation de 2003 et par la Constitution. La commune est pourtant de toutes les collectivités territoriales celle qui bénéficie de la plus grande légitimité aux yeux des citoyens. Le fait d'appartenir à un EPCI doit donc se faire sur la base du volontariat.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – La commission souhaite l'achèvement et la rationalisation de l'intercommunalité. Elle a néanmoins encadré l'article en prévoyant l'accord de l'EPCI de rattachement et l'arbitrage de la CDCI en cas de désaccord du préfet. L'adoption de cet amendement affaiblirait la portée du principe d'achèvement et

encouragerait les communes à ne pas rejoindre un EPCI. Je demande le retrait.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Cet article est conçu comme un ultime recours pour le cas où des communes resteraient enclavées ou isolées, mais le préfet dispose déjà à l'heure actuelle d'un tel pouvoir qu'il utilise d'ailleurs très rarement.

**M. Alain Fouché.** – Jamais !

**M. Gérard César.** – Cet article est fondamental !

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Mais oui !

**M. Gérard César.** – Le supprimer serait une faute : certaines communes refusent de rejoindre un EPCI et il est dommage que l'on ne puisse pas les contraindre, d'autant qu'elles continuent à toucher des subventions de l'État, de la région et du département.

Sans compter qu'elles empêchent parfois d'autres communes de rejoindre l'intercommunalité. L'article 18 est absolument indispensable !

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Évidemment !

**M. Alain Fouché.** – Je suis hostile à toutes les contraintes. Monsieur le ministre, le préfet use rarement de ce pouvoir. La commune doit pouvoir choisir son intercommunalité de rattachement.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Elle le peut...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – ...puisque c'est un schéma !

**M. Dominique Braye.** – Nous avons des exemples de communes isolées, comme celle située en plein milieu de la communauté d'agglomération du sénateur Alduy, qui, par égoïsme fiscal, refusent la solidarité territoriale inhérente au projet intercommunal et, ce faisant, empêchent une organisation cohérente d'un territoire.

*L'amendement n°75 rectifié, identique à l'amendement n°253, n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°105 rectifié bis, présenté par MM. Buffet, Alduy, Bailly, Beaumont, Bernard-Reymond, P. Blanc, Braye, Carle, César et Garrec, Mme G. Gautier, MM. Gouteyron, Huré, Laménie, du Luart et Milon, Mme Papon, MM. Pierre, Pillet et Pointereau, Mme Sittler, M. Trillard, Mme Lamure, MM. Houel, Vial et Couderc, Mme Troendle et M. Dulait.

Alinéa 2

Rédiger comme suit cet alinéa :

« Art. L. 5210-1-2. - Lorsque le représentant de l'État dans le département constate qu'une commune n'appartient à aucun établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre ou créée à l'égard d'un tel établissement existant une enclave ou une

discontinuité territoriale, il peut rattacher, par arrêté, cette commune à un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre, après accord de son organe délibérant et avis de la commission départementale de la coopération intercommunale qui disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification par le représentant de l'État dans le département pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable. En cas de refus de l'organe délibérant de l'établissement, le préfet ne peut pas opérer le rattachement si la commission départementale de la coopération intercommunale s'est prononcée, à la majorité des deux tiers de ses membres, en faveur d'un autre projet de rattachement à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre limitrophe de la commune concernée. L'arrêté emporte, le cas échéant, retrait de la commune rattachée d'un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre. »

**M. René Beaumont.** – La commission des lois a encadré le pouvoir du préfet, ce dont je la félicite,...

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Merci !

**M. René Beaumont.** – ...en prévoyant l'accord l'EPCI de rattachement et l'arbitrage de la CDCI en cas de désaccord du préfet. Toutefois, le préfet doit pouvoir passer outre l'accord de l'EPCI lorsque la CDCI ne s'est pas prononcée, à la majorité de deux tiers de ses membres, pour un rattachement de la commune à un autre EPCI que celui désigné par le préfet. Ainsi seront explorées toutes les solutions possibles pour intégrer une commune isolée ou enclavée dans un EPCI.

**M. le président.** – Amendement n°254, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 2

Rédiger comme suit cet alinéa :

« Art L. 5210-1-2 - Lorsque le représentant de l'État dans le département constate qu'une commune n'appartient à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou crée à l'égard d'un tel établissement existant une enclave ou une discontinuité territoriale, il peut proposer le rattachement de cette commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, conformément à l'article L. 5210-1-1, après accord de l'organe délibérant de ce dernier et avis de la commission départementale de la coopération intercommunale qui dispose d'un délai de trois mois renouvelable si nécessaire pour donner suite à cette proposition. »

**M. Jean-François Voguet.** – L'amendement est de repli : l'intercommunalité reposant sur le volontariat, ne saurait être imposée par un agent de l'État central. (*Sarcasmes à droite*) Nous proposons que la CDCI

dispose d'un délai de trois mois renouvelables pour rendre son avis, avis auquel le préfet ne peut pas passer outre dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales.

**M. le président.** – Amendement n°416 rectifié, présenté par M. Peyronnet et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Alinéa 2, première phrase

Après les mots :

il peut rattacher,

insérer les mots :

dans le respect du schéma départemental de coopération intercommunale,

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Poursuivons le travail de la commission des lois en précisant que le préfet prend la décision de rattacher une commune à un EPCI dans le respect du schéma département de coopération intercommunale, largement élaboré par la CDCI.

**M. Jean-Jacques Hyest,** *président de la commission.* – C'est l'évidence !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Notre position est claire : nous sommes attachés à la liberté des communes et nous souhaitons l'achèvement de la carte intercommunale. Sans rien enlever aux communes, il faut aller au bout de l'intercommunalité en rattachant à un EPCI les quelques dizaines de communes récalcitrantes sur les quelque 36 000 que compte la France.

**M. le président.** – Amendement n°14, présenté par Mme N. Goulet.

Alinéa 2, première phrase

Après le mot :

arrêté

insérer le mot :

motivé

**Mme Nathalie Goulet.** – Cette défense vaudra pour l'amendement n°18. Par parallélisme avec l'article 29, alinéa 6, du texte, précisons que la décision du préfet est motivée.

*L'amendement n°488 rectifié bis n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Amendement n°255, présenté par Mme David et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 2, après la deuxième phrase

Insérer une phrase ainsi rédigée :

« En cas de divergence sur le futur périmètre d'une communauté de communes entre une collectivité classée montagne et le représentant de l'État dans le département, la décision finale devra être préalablement soumise à l'arbitrage du comité du massif. »

**Mme Annie David.** – La commission n'a pas pris en considération les communes classées montagne. Dans leur cas, le comité de massif doit être systématiquement consulté. De fait, rattacher une commune de montagne à un EPCI composé majoritairement de communes de plaine peut être contreproductif. Donnons aux communes de montagne les moyens d'exister !

**M. le président.** – Amendement n°417 rectifié *bis*, présenté par Mme Bourzai et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Alinéa 2, après la deuxième phrase de l'amendement n°105 rect. *ter*

Insérer une phrase ainsi rédigée :

En cas de divergence sur le futur périmètre d'une communauté de communes entre une collectivité classée montagne et le représentant de l'État dans le département, la décision finale est prise après consultation du comité de massif.

**Mme Bernadette Bourzai.** – Par cet amendement, nous mettons l'accent sur la spécificité des communes de montagne reconnue à l'article 8 de la loi montagne de 1985 en prévoyant la consultation du comité de massif en cas de divergence. La coopération intercommunale ne doit pas reposer sur l'obligation de « promouvoir l'adaptation du maillage territorial aux impératifs d'une compétition des territoires ».

**M. le président.** – Amendement n°18, présenté par Mme N. Goulet.

Alinéa 2, dernière phrase

Après le mot :

L'arrêté

insérer le mot :

motivé

**Mme Nathalie Goulet.** – Défendu.

**M. le président.** – Amendement n°30 rectifié, présenté par Mme Gourault et MM. Jarlier, Deneux, Merceron, Saugé, Soulage et Zocchetto.

I. - Alinéa 2

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Cet arrêté intervient entre le 1<sup>er</sup> et 31 décembre 2012.

II. - Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Les associations d'élus considérant que la date du 1<sup>er</sup> janvier 2014 fixée pour l'achèvement de la couverture territoriale est trop proche des élections municipales, je propose le 31 décembre 2012. M. Braye propose un amendement similaire mais en retenant la date du 1<sup>er</sup> janvier 2013...

**M. Jean-Patrick Courtois,** *rapporteur.* – Il faut tous les retirer !



**M. le président.** – Amendement n°470 rectifié, présenté par MM. Braye, Cornu, Bailly, Laménie, Jarlier, P. André, Milon, Portelli et Mayet, Mme Sittler et M. Pinton.

I. - Alinéa 2

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

L'arrêté du représentant de l'État dans le département doit, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions du schéma départemental de coopération intercommunale.

II. - Alinéa 3

Remplacer les mots :

entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014

par les mots :

est appliqué au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2013

**M. Dominique Braye.** – Madame Gourault, seul le réveillon de la Saint-Sylvestre nous sépare... Engagement ayant été pris d'accepter ces amendements en deuxième lecture, je n'insiste pas.

*L'amendement n°470 est retiré.*

*Le sous-amendement n°681 devient sans objet.*

**M. le président.** – Amendement n°493 rectifié, présenté par MM. Dallier, Cambon et Demuyne et Mme Procaccia.

Alinéa 3

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Il n'est pas applicable aux trois départements limitrophes de Paris.

**M. Philippe Dallier.** – Amendement de conséquence.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Favorable à l'amendement n°105 pourvu que vous fassiez mention du représentant de l'État.

**M. René Beaumont.** – D'accord.

**M. le président.** – Ce sera donc l'amendement n°105 rectifié *ter* :

Alinéa 2

Rédiger comme suit cet alinéa :

« Art. L. 5210-1-2. - Lorsque le représentant de l'État dans le département constate qu'une commune n'appartient à aucun établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre ou crée à l'égard d'un tel établissement existant une enclave ou une discontinuité territoriale, il peut rattacher, par arrêté, cette commune à un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre, après accord de son organe délibérant et avis de la commission départementale de la coopération intercommunale qui disposent d'un délai de trois mois à compter de la

notification par le représentant de l'État dans le département pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable. En cas de refus de l'organe délibérant de l'établissement, le préfet ne peut pas opérer le rattachement si la commission départementale de la coopération intercommunale s'est prononcée, à la majorité des deux tiers de ses membres, en faveur d'un autre projet de rattachement à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre limitrophe de la commune concernée. L'arrêté du représentant de l'État dans le département emporte, le cas échéant, retrait de la commune rattachée d'un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre. »

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Défavorable à l'amendement n°254. Le n°416 rectifié est satisfait. Défavorable au n°14 et au n°255. Nous acceptons l'amendement n°417 rectifié *bis* pourvu qu'il soit transformé en sous-amendement à l'amendement n°105 rectifié *ter*.

**Mme Bernadette Bourzai.** – Soit.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Défavorable à l'amendement n°18 ainsi qu'au n°30 rectifié : nous avons pris la décision de n'adopter les dispositions de date qu'en deuxième lecture pour éviter qu'un incident ne vienne nous contraindre à tout recommencer. Favorable à l'amendement n°493 rectifié.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement a les mêmes avis.

**Mme Annie David.** – Pourquoi refuser mon amendement n°255 et accepter le n°417 rectifié qui lui est identique ?

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Avis et arbitrage, ce n'est pas la même chose.

**M. Alain Fouché.** – Je m'abstiendrai sur le sous-amendement n°417 rectifié *ter*.

*Le sous-amendement n°417 rectifié *ter* est adopté.*

*L'amendement n°105 rectifié *ter*, sous-amendé, est adopté.*

*L'amendement n°254 devient sans objet, de même que les amendements n°416 rectifié, 14, 255 et 18.*

*L'amendement n°30 rectifié est retiré.*

*L'amendement n°493 rectifié est adopté.*

*L'article 18, amendé, est adopté.*

## Article 19

*La deuxième phrase du deuxième alinéa du 1 de l'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales est supprimée.*

**M. le président.** – Amendement n°256, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – En voulant à toute force réaliser la couverture complète de l'intercommunalité, vous portez atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Nous maintenons que l'adhésion à une intercommunalité doit être voulue.

*Repoussé par la commission et par le Gouvernement, l'amendement n°256 n'est pas adopté.*

*L'article 19 est adopté.*

*Prochaine séance demain, jeudi 4 février 2010, à 9 h 30.*

*La séance est levée à 23 h 55.*

*Le Directeur du service du compte rendu analytique :*

**René-André Fabre**

## ORDRE DU JOUR

**du jeudi 4 février 2010**

**Séance publique**

**A 9 HEURES 30**

1. Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales (n° 60, 2009-2010).

Rapport de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (n° 169, 2009-2010).

Avis de M. Charles Guené, fait au nom de la commission des finances (n° 198, 2009-2010).

Texte de la commission (n° 170, 2009-2010).

**A 15 HEURES, LE SOIR ET LA NUIT**

2. Questions d'actualité au Gouvernement.

3. Suite de l'ordre du jour du matin.

---

## ERRATUM

Au compte rendu du mardi 2 février 2010, page 29, deuxième colonne, à la place de « Mme Françoise Henneron », bien lire « Mme Marie-Hélène Des Esgaulx ».