

Les sénateurs socialistes



Groupe Socialiste du Sénat

BULLETIN SPÉCIAL

PROPOSITION DE LOI RELATIVE A L'INTERCOMMUNALITÉ

DÉPOSÉE PAR JEAN-PIERRE SUEUR ET LES MEMBRES
DU GROUPE SOCIALISTE

S O M M A I R E

RAPPELS AU RÈGLEMENT... p. 3

- François REBSAMEN, Président du groupe socialiste, sénateur de la Côte d'Or
- David ASSOULINE, sénateur de Paris

PROPOSITION DE LOI RELATIVE A L'INTERCOMMUNALITÉ... p. 5

- Texte de la proposition de loi n° 793 tendant à préserver les mandats en cours des délégués des établissements publics de coopération intercommunale menacés par l'application du dispositif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité présentée par Jean-Pierre SUEUR et les membres du groupe socialiste
- Note de présentation de la proposition de loi
- La petite loi

INTERVENTIONS... p. 14

<u>Jean-Pierre SUEUR</u> :	page 15	Présentation par le Président de la Commission des lois
	page 28	Discussion générale
	page 33	Explications de vote sur l'ensemble du texte
<u>Alain RICHARD</u> :	page 18	Avis du Rapporteur de la Commission des lois
	page 30	Avis du Rapporteur sur la motion de renvoi en Commission déposée par l'UMP
<u>Yves KRATTINGER</u> :	page 21	Discussion générale
<u>Claude BERIT-DEBAT</u> :	page 23	Discussion générale
<u>Josette DURRIEU</u> :	page 24	Discussion générale
<u>Frédérique ESPAGNAC</u> :	page 26	Discussion générale
<u>Jean-Pierre MICHEL</u> :	page 29	Intervention contre la motion de renvoi en Commission déposée par l'UMP
<u>Roland COURTEAU</u> :	page 32	Explications de vote sur l'ensemble du texte

ÉLÉMENTS DE RÉPONSE... p. 35

- Projet de lettre aux élus locaux

COMMUNIQUÉS DE PRESSE...

- Le Sénat de gauche vote une proposition de loi pour répondre aux difficultés et problèmes auxquels les élus locaux sont confrontés
- La proposition de loi socialiste sur l'intercommunalité adoptée en Commission des lois : Une première réponse à l'inquiétude et à la fragilisation des élus locaux
- La Commission des lois enrichit et adopte la proposition de loi relative à l'intercommunalité

p. 37

Rappels au Règlement

François REBSAMEN, Président du Groupe socialiste, sénateur de la Côte d'Or

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je souhaite vous parler de la situation dans laquelle se trouve la population de la Réunion. Voilà près de dix jours que la forêt réunionnaise, site du patrimoine mondial



de l'UNESCO, brûle. Le Gouvernement a beaucoup tardé à satisfaire la demande des élus et des habitants de la Réunion, qui réclamaient l'envoi de bombardiers Dash 8, ces avions équipés pour lutter contre les incendies. En cet instant même, chaque Réunionnais considère qu'une partie de son patrimoine est en passe de partir en fumée.

C'est pourquoi, au nom de tous mes collègues du groupe socialiste-EELV et, sans doute, de l'ensemble de ceux qui siègent sur ces travées, je veux exprimer la solidarité du Sénat à l'égard de la population réunionnaise et le souhait que ces avions entrent en action le plus rapidement possible.

Rappels au Règlement

David ASSOULINE, sénateur de Paris

Mon rappel au règlement concerne également la question évoquée par Mme Gonthier-Maurin, bien que nous ne nous soyons pas concertés. L'article 35 ! À moins qu'il ne s'agisse de l'article 36... Cela vous suffit-il, mon cher collègue ? Le



sujet est important. En ma qualité d'élus du XXe arrondissement, j'ai été alerté, cette nuit, sur l'attentat perpétré contre les locaux de Charlie Hebdo. Il nous a fallu attendre six heures du matin pour savoir de quoi il retournait, alors même que l'alerte avait été donnée vers deux ou trois heures du matin.

Un tel acte était à craindre, hélas, car les messages d'intimidation formulés à l'encontre de la rédaction de ce journal depuis l'affaire des caricatures de Mahomet s'étaient, ces derniers temps, multipliés.

Deux cocktails Molotov auraient donc été lancés la nuit dernière dans ces locaux, détruisant du matériel. Nous ne devons pas prendre cet acte à la légère !

Les journalistes de Libération ont décidé d'héberger dès aujourd'hui, à partir de treize heures, ceux de Charlie Hebdo, qui pourront ainsi continuer à travailler en toute indépendance, comme ils le souhaitent.

Cette affaire ne doit pas être prise à la légère, car la liberté de la presse est au cœur de tous les combats que nous menons en faveur de la liberté d'expression. Dans notre République, l'une ne peut pas exister si l'autre est menacée !

Or une atteinte est bel et bien portée à la liberté de la presse, de façon insidieuse, lorsque des journalistes sont menacés physiquement, font l'objet d'intimidations, et courent un danger en s'efforçant de mener à leur terme certaines enquêtes.

Charlie Hebdo, journal satyrique, et s'affichant comme tel depuis de nombreuses années, considère que le droit de critiquer et de se moquer de toutes les religions – et non pas d'une seule ! – fait partie de la liberté d'expression.

Sa rédaction agit de la même façon à l'égard de toutes les religions : elle a pris le soin d'indiquer qu'elle n'était hostile à aucune d'entre elles en particulier, ni à aucun groupe de croyants, mais qu'elle se donnait le droit de toutes les moquer et les critiquer.

Ce droit doit être absolument préservé. En effet, si nous nous laissons intimider, toutes les dérives seront alors possibles et la liberté d'expression se trouvera remise en cause.

Au nom de mon groupe, je veux m'associer aux propos qui viennent d'être tenus par Mme Gonthier-Maurin. D'ailleurs, nous tous, ici présents, devons partager la même volonté et manifester une très grande vigilance face à ce problème, car toutes les démocraties, y compris notre République, sont et seront encore sujettes à de telles intimidations.

Nous nous sommes parfois demandés dans le passé si l'on avait le droit de tenir tels ou tels propos, s'il ne s'agissait pas de provocations ; nous avons banalisé ce type de discours. Il est donc utile d'affirmer ici que Charlie Hebdo a le droit de continuer à travailler comme il l'a toujours fait, en faisant preuve d'impertinence, et en usant de sa liberté d'expression et de son droit à la caricature.

Proposition de loi n° 793

Proposition de loi tendant à préserver les mandats en cours des délégués des établissements publics de coopération intercommunale menacés par l'application du dispositif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité présentée par Jean-Pierre SUEUR, sénateur

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les règles de fixation du nombre et de la répartition des délégués des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ont été modifiées par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Le nombre de sièges des organes délibérants a notamment été plafonné.

Il est regrettable que l'adoption de telles mesures n'ait pas été accompagnée d'une réflexion approfondie sur le mandat en cours des délégués des EPCI. Alors qu'il eût été logique de reporter leur application au prochain renouvellement général des conseils municipaux, soit 2014, afin de préserver les mandats en cours, seuls les EPCI à fiscalité propre créés antérieurement à cette loi¹(*) bénéficient d'un tel report.

L'application immédiate de ces nouvelles règles ne va pas sans inconvénients s'agissant d'EPCI à fiscalité propre issus de la fusion d'EPCI existants, de la transformation de syndicats de communes en EPCI à fiscalité propre ou encore de l'extension d'un EPCI à une ou plusieurs communes.

Elle peut en effet avoir pour conséquence de rendre impossible la préservation des mandats des délégués des EPCI fusionnés ou des syndicats de communes transformés jusqu'au terme initialement prévu, soit 2014, alors même que l'ensemble des acteurs concernés y seraient favorables.

Par exemple, lorsqu'une communauté de communes avait décidé, comme il arrive fréquemment, que chaque commune serait représentée au moins par deux délégués indépendamment de sa taille, certains délégués seraient obligatoirement privés de leur mandat, dont l'expiration était initialement prévue pour 2014, du seul fait de la réalisation d'une opéra-

tion d'extension d'une EPCI à une ou plusieurs communes ou de fusion d'EPCI, et alors même que l'ensemble des acteurs concernés seraient favorables à la préservation de leur mandat.

Or, le dispositif d'achèvement et de rationalisation de la carte de l'intercommunalité prévu par la même loi implique la recomposition d'un certain nombre d'EPCI, et aura ainsi pour conséquence de favoriser l'occurrence de ce type de situation, dans laquelle des mandats en cours sont remis en cause.

Il n'apparaît nullement nécessaire que les communes des EPCI procédant à une extension, une transformation ou à une fusion soient contraintes de se soumettre à cette remise en cause de mandats avant leur terme. Il est donc souhaitable de rendre possible la conservation des mandats des délégués des EPCI actuels jusqu'au terme initialement prévu, soit 2014.

La présente proposition de loi vise ainsi à étendre le report de l'application des nouvelles règles de fixation du nombre et de la répartition des délégués des EPCI au prochain renouvellement général des conseils municipaux, pour les EPCI à fiscalité propre étendus à une ou plusieurs communes, pour les EPCI à fiscalité propre issus de la fusion de plusieurs EPCI et pour les EPCI nés de la transformation d'un syndicat de communes en EPCI à fiscalité propre.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

Au II de l'article 83 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, après le mot : « loi », sont insérés les mots suivants : «, issus de la transformation prévue à l'article L. 5211-41-2 du code général des collectivités territoriales ou de la fusion prévue à l'article L. 5211-41-3 du même code, ».

Note d'information

Proposition de loi tendant à préserver les mandats en cours des délégués des établissements publics de coopération intercommunale menacés par l'application du dispositif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité présentée par Jean-Pierre SUEUR et les membres du groupe socialiste

CALENDRIER

Proposition de loi n° 793 déposée le 24 septembre par Jean-Pierre SUEUR

Responsable pour le groupe : Pierre-Yves COLLOMBAT

Rapporteur au nom de la Commission des lois : Alain RICHARD

Examen en Commission des lois : mercredi 25 octobre - délai lime de dépôt des amendements : lundi 24 octobre

Date limite pour le dépôt des amendements au texte de la Commission : lundi 31 octobre

Examen en séance publique : mercredi 2 novembre 2011

Temps de parole du Groupe socialiste : 18'

Les options politiques

Deux choix principaux déterminent les termes de cette proposition, greffée sur une PPL que JP Sueur avait déposée avant le 25 septembre pour prolonger les mandats en cours des élus intercommunaux :

- **répondre à la demande très large d'un achèvement de la carte intercommunale plus concerté et laissant un délai suffisant pour faciliter les accords ;**
- **tenir compte de problèmes concrets remontés du terrain avant la mise en place des nouvelles communautés.**

Cette proposition ne constitue donc pas une remise en cause globale de toute la réforme territoriale, et elle n'aurait pu le faire dans un délai aussi court. La fin de l'actuelle « réforme territoriale » sera l'objet des états généraux de la décentralisation qui ont été, à l'initiative de JP Bel, un des thèmes de la campagne et qui vont à présent se mettre en place grâce à la nouvelle majorité sénatoriale. En attendant, une autre PPL est déposée avec pour objet unique l'abrogation des textes instaurant le conseiller territorial, ce qui marque la perspective politique.

Les articles prévus dans la PPL se placent donc dans la perspective de l'achèvement de la carte intercommunale, à laquelle les socialistes se sont déclarés favorables.

Ils maintiennent la possibilité de conclure cet achèvement avant les élections municipales de mars 2014.

1. Le dispositif retenu

La procédure d'achèvement de la carte est profondément modifiée. **Nous faisons trois critiques principales à la procédure du schéma départemental :**

- elle est dirigée par le préfet sur instruction gouvernementale, et les possibilités d'inflexion données à la CDCI représentative des élus sont très limitées ;
- elle est en partie factice puisque la procédure prévue en 2012 pour la création des nouvelles communautés permet au préfet de s'écarter du schéma qu'il aura fait adopter en décembre 2011 ;
- et elle crée des menaces de désorganisation en impulsant une suppression massive de syndicats spécialisés alors que le débat sur les compétences des communautés, qui devraient reprendre les missions de ces syndicats, ne sera pas conclu.

Notre proposition prend donc la démarche opposée. **Elle donne la primauté à la CDCI dans l'adoption du schéma final d'intercommunalité.** Elle donne son plein effet à ce schéma, qui est ensuite appliqué sans modification par le préfet dans les arrêtés de création ou de modification. Elle place dans une perspective d'efficacité la question des syndicats en introduisant un premier échange sur les compétences dans

l'adoption du schéma, et **en renvoyant à une étape suivante la suppression ou reconfiguration des syndicats, en respectant les choix des élus des nouvelles communautés.**

Quant aux normes de fond, les objectifs du schéma sont modifiés sur deux points : d'une part l'exigence de constituer des communautés de plus de 5000 habitants est maintenue mais avec (outre l'exception des zones de montagne) le droit pour la CDCI de déroger à ce plancher si des particularités géographiques le justifient ; et l'objectif de supprimer les syndicats est subordonné à la reprise de leurs compétences par les communautés.

Sur des demandes convergentes des associations d'élus, il est fait exception à l'obligation d'entrer dans des EPCI à fiscalité propre dans le cas des îles composées d'une seule commune, qui ne pourraient faire l'objet que de rattachements artificiels. En revanche il est précisé que les communes relevant d'un département mais enclavées dans un autre peuvent être incluses dans une communauté du département auquel elles appartiennent.

2. Le changement principal touche la procédure de décision conduisant à l'achèvement de la carte de l'intercommunalité.

La CDCI, après avoir entendu un rapport du préfet sur les étapes déjà accomplies, élabore **un premier schéma provisoire qu'elle adresse aux communes pour avis de manière à ne pas figer les positions** sur les points de désaccord. Cet avis permet aux municipalités de formuler des alternatives. Elles sont également interrogées sur leurs souhaits en matière de compétences.

A l'issue de **cette phase préparatoire** qui s'achèverait au 30 juin 2012, la CDCI « reprend la main » et élabore son **schéma définitif**. Elle doit le faire avant le 31 octobre 2012 et à la majorité des deux tiers, ce qui garantit que le projet ne sera pas partisan. **Les conseils municipaux se prononcent** alors (avant le 31 janvier 2013) sur le périmètre de communauté qui leur est proposé dans le schéma, **en respectant la majorité qualifiée** « classique » (2/3 des communes représentant au moins la moitié de la population ou moitié des communes représentant au moins les 2/3 de la population) alors que la loi actuelle abaissait le seuil de majorité. Si les communes acceptent cette proposition, **le processus de création** ou de modification des communautés en cause par arrêté préfectoral **est engagé conformément au schéma.**

Il a paru judicieux **de traiter de façon simplifiée les situations départementales où un consensus ou quasi consensus a été atteint** dès l'aboutissement de la procédure actuelle. Sans être aussi nombreux que le soutient le gouvernement, ces cas existent et il serait alors mal perçu que la CDCI oblige tous les intéressés à procéder à nouveau à une concertation complète. Il est donc proposé que, **si la majorité des 3/4 de la CDCI y consent, la phase de présentation du projet définitif** soit engagée dès le mois de mars 2012.

Dans le cas où, sur certains périmètres proposés, la majorité requise n'a pas été atteinte, **la CDCI, de nouveau à la majorité des 2/3, fixe la configuration finale des communautés à créer.** Ce n'est que si la CDCI est elle-même en carence faute de majorité que le préfet prend la décision de constitution des communautés des zones litigieuses.

Le préfet transcrit ensuite par arrêté les contours et la catégorie d'établissement des nouvelles communautés qui résultent du schéma définitif. Il n'a plus la faculté de leur proposer une création s'écartant du schéma adopté, possibilité prévue dans la loi actuelle qui ne va certes pas dans le sens de la cohérence ni de la transparence. Celles qui résultent d'une création ou d'une fusion ont six mois pour s'entendre à la majorité qualifiée sur les compétences qu'elles mettent en commun. **La mise en conformité des syndicats préexistants** (voire la création de nouveaux syndicats dans le cas où, après une fusion, des missions d'une « petite » communauté ne sont pas reprises par la communauté regroupée) se fera après la création effective des nouvelles communautés **et selon les procédures de droit commun, qui respectent le libre choix des élus.**

3. Les autres adaptations portent, comme c'était l'objet de la PPL initiale, sur la composition du conseil communautaire.

Précisons que ceci ne concerne que les communautés de communes et d'agglomération, les communautés urbaines étant régies par un système de représentation distinct.

Première inflexion : le choix de représentation fixé par entente entre les communes est valorisé. Si la majorité qualifiée se prononce sur un tableau de représentation distinct du barème fixé par la loi (qui doit toutefois comporter une différenciation minimale en fonction de la population), le nombre global de représentants qu'elles peuvent répartir n'est pas celui issu du barème comme actuellement : il peut être relevé de 25 %.

Un autre amendement prévoit même de « déplaçonner » entièrement le nombre total de conseillers communautaires.

Seconde inflexion : pour répondre aux réclamations nombreuses portant sur la réduction à un seul représentant pour les petites communes résultant du barème légal, il est proposé **de renforcer les droits du conseiller communautaire suppléant** auquel elles ont droit. Ce suppléant remplacera sans formalité le titulaire en cas d'absence et recevra régulièrement les convocations et documents du conseil communautaire, de manière à relayer effectivement le conseiller titulaire. Cela lève les restrictions excessives apportées par le texte actuel à cette fonction de suppléance.

Bien que beaucoup de collègues se contentent de cette formule, il est aussi proposé que, si la majorité qualifiée des communes retient cette option, le barème légal de représentation soit complété d'une attribution complémentaire d'un siège par commune portant le minimum effectif à deux, au prix évidemment d'un certain alourdissement de l'assemblée communautaire.

Enfin, pour répondre à l'exigence formulée initialement par la proposition de JP Sueur, **il est prévu que les titulaires de mandats de conseillers communautaires continuent de les exercer jusqu'à la fin du mandat municipal** en cours. Il en résultera un certain « surnombre » dans les conseils communautaires qui se mettront en place, sans doute à l'automne 2013, pour adopter notamment les options de fiscalité locale ouverte aux communautés réorganisées. C'est à l'issue des municipales de mars 2014 que les conseils communautaires se réuniront dans leur composition définitive.

En réponse à la préoccupation de beaucoup d'élus, qui regrettent le contraste entre une procédure très organisée de constitution des nouvelles communautés et le flou qui entoure leur avenir financier, il est demandé par un article supplémentaire **que les services des préfectures et des directions départementales des finances publiques s'astreignent à une obligation de conseil en faveur des communes** au regard des impacts des projets en débat quant aux équilibres financiers de ces intercommunalités.

Alain RICHARD, sénateur du Val d'Oise, auteur de la note de travail.

La petite loi

Proposition de loi n° 11 adoptée par le Sénat le 4 novembre 2011 portant diverses dispositions relatives à l'intercommunalité

document provisoire

Le Sénat a adopté, en première lecture, la proposition de loi dont la teneur suit :

Article 1er

I (nouveau). – Le dernier alinéa de l'article L. 5211-41-2 et le IV de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales sont supprimés.

II. – L'article 83 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le II est ainsi rédigé :

« II. – Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, la composition de l'organe délibérant et du bureau des établissements publics de coopération intercommunale créés antérieurement à la date de promulgation de la présente loi et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre issus de l'une des opérations prévues aux articles L. 5211-41 à L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales demeure régie par les dispositions du même code dans leur rédaction antérieure à celle résultant de la présente loi.

« Les délibérations des conseils municipaux se prononçant sur la composition de l'organe délibérant et du bureau sont prises au plus tard trois mois après l'adoption du schéma départemental de coopération intercommunale. Toutefois, ce délai est ramené à deux mois si le schéma est défini dans les conditions prévues au sixième alinéa du IV bis de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° du portant diverses dispositions relatives à l'intercommunalité.

« À défaut de délibération dans ces délais, la composition de l'organe délibérant et du bureau est fixée par arrêté du représentant de l'État dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés, conformément aux dispositions des I à V de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.

« Au plus tard six mois avant le 31 décembre de l'année précédant celle du prochain renouvellement général des conseils municipaux, il est procédé aux opérations prévues aux I à VI de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la présente loi. » ;

2° Après le II, il est inséré un II bis ainsi rédigé :

« II bis. – Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, la désignation de suppléants par les membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre demeure régie par les dispositions du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction antérieure à celle issue de l'article 9. » ;

3° Le V est ainsi rédigé :

« V. – En cas de création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre après la date de promulgation de la présente loi, les conseils municipaux des communes intéressées disposent, à compter de la date de publication de l'arrêté, d'un délai de trois mois pour délibérer sur la composition de l'organe délibérant et du bureau selon les modalités prévues aux I à VI de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales. »

Article 1er bis (nouveau)

L'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

« L'établissement public de coopération intercommunale fixe librement le nombre de membres de son bureau, qui est composé du président, des vice-présidents et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres.

« Le nombre de vice-présidents est limité, conformément au tableau ci-dessous :

«

Population établissement public de coopération intercommunale	Nombre de vice-présidents
Jusqu'à 5 000 habitants	8
De 5 000 à 19 999 habitants	9
De 20 000 à 39 999 habitants	11
De 40 000 à 59 999 habitants	13
De 60 000 à 99 999 habitants	15
De 100 000 à 149 999 habitants	17
De 150 000 à 199 999 habitants	19
De 200 000 à 249 999 habitants	21
De 250 000 à 299 999 habitants	23
De 300 000 à 500 000 habitants	25
Plus de 500 000 habitants	27
Plus de 1 million d'habitants	30

2° Les deuxième et troisième alinéas sont supprimés.

Article 1er ter (nouveau)

Après la première phrase du troisième alinéa du III de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, sont insérées deux phrases ainsi rédigées :

« Toutefois, lorsque cette restitution porte sur des compétences ni obligatoires, ni optionnelles, ce délai peut être porté à deux ans. Ces compétences ni obligatoires, ni optionnelles peuvent faire l'objet de restitution partielle. »

Article 2 (nouveau)

Après les mots : « ne peut excéder de plus de », la fin du deuxième alinéa du I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigée : « 25 % le nombre de sièges qui serait attribué en application des II à VI du présent article. »

Article 3 (nouveau)

Le second alinéa de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, lorsqu'une commune ne dispose que d'un seul délégué, elle désigne dans les mêmes conditions un délégué suppléant qui participe avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du délégué titulaire et dès lors que ce dernier en a avisé le président de l'établissement public. Les convocations aux réunions de l'organe délibérant, ainsi que les documents annexés à cette convocation, sont adressés au délégué suppléant. »

Article 4 (nouveau)

Le III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Après les mots : « peut être abaissé », la fin du 1° est ainsi rédigée : « par la commission départementale de la coopération intercommunale, par une délibération motivée, lorsqu'elle adopte la proposition finale, pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces ; »

2° Le 4° est ainsi rédigé :

« 4° La suppression des syndicats de communes et des syndicats mixtes ou la modification de leur périmètre quand les compétences qui leur ont été transférées peuvent être exercées par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les périmètres et les compétences ont été définis ; »

3° Le 5° est supprimé.

Article 5 (nouveau)

L'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le IV est ainsi rédigé :

« IV. – Le projet de schéma est élaboré en collaboration par la commission départementale de la coopération intercommunale et le représentant de l'État dans le département.

« Pour son élaboration, le représentant de l'État dans le département présente à la commission son analyse de la situation et ses recommandations pour atteindre les objectifs fixés au II.

« La commission recueille l'avis des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existants et des maires des communes qui y sont incluses, dans le délai de deux mois à compter de leur saisine ; elle entend, sur leur demande, les présidents des syndicats de communes et des syndicats mixtes intéressés. La commission départementale de la coopération intercommunale adopte le projet de schéma à la majorité de ses membres.

« Ce projet, pour chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre envisagé, dresse la liste des communes incluses dans le périmètre et définit la catégorie dont il relève. [].

« Le projet 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, l'avis est réputé favorable.

« Lorsqu'une proposition intéresse des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes appartenant à des départements différents, la commission départementale de la coopération intercommunale saisit pour avis conforme la commission départementale de la coopération intercommunale du ou des autres départements concernés, qui se prononce dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. À défaut d'avis rendu dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

Les modifications du schéma résultant, le cas échéant, de ces avis sont intégrées au projet préalablement à la consultation prévue à l'alinéa précédent. » ;

2° Après le IV, sont insérés un IV bis et un IV ter ainsi rédigés :

« IV bis. – À l'issue des consultations, la commission départementale de la coopération intercommunale adopte, dans le délai de trois mois, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, une proposition finale de schéma départemental qui fixe la liste des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et, pour chacun d'entre eux, énumère les communes incluses dans chaque projet de périmètre, définit la catégorie dont il relève et en détermine le siège. À défaut, la proposition finale est établie par le représentant de l'État dans le département.

« La proposition finale indique en outre les modifications pouvant en résulter pour les syndicats de communes et les syndicats mixtes par application des articles L. 5211-18, L. 5212-27 et L. 5212-33.

« Elle est notifiée au maire de chaque commune concernée afin de recueillir l'accord du conseil municipal sur les éléments visés au premier alinéa du présent IV bis. Pour chaque établissement public, cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes incluses dans le périmètre proposé représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. À défaut de délibération d'un conseil municipal dans le délai de trois mois à compter de la notification, l'accord est réputé donné. La consultation prévue au présent alinéa n'est pas organisée lorsque la proposition finale conserve le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant.

« L'accord donné dans les conditions prévues à l'alinéa précédent entraîne dans les périmètres concernés l'adoption définitive du schéma.

« Lorsqu'une proposition de périmètre issue de la proposition finale n'a pas recueilli la condition de majorité prévue au troisième alinéa du présent IV bis, la commission départementale de la coopération intercommunale entend les maires des communes,

les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les présidents des syndicats de communes et des syndicats mixtes intéressés. La commission statue à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés sur la constitution des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre couvrant les aires géographiques dans lesquelles l'accord des communes concernées n'a pas été recueilli. Pour chaque établissement, elle fixe la liste des communes incluses dans le périmètre, définit la catégorie dont il relève et détermine son siège.

« À défaut d'adoption par la commission départementale de la coopération intercommunale dans le délai de deux mois suivant l'achèvement de la procédure de consultation sur la proposition finale, le schéma définitif est arrêté par le représentant de l'État dans le département.

« Le schéma fait l'objet d'une insertion dans au moins une publication locale diffusée dans le département.

« Il est mis en œuvre par arrêtés préfectoraux.

« L'arrêté emporte retrait des communes incluses dans le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres.

« IV ter. – Le schéma est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication. »

Article 6 (nouveau)

Les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération créée pour la mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunale prévu à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales disposent d'un délai de six mois à compter de sa création pour se mettre en conformité avec le II de l'article L. 5214-16 du même code en cas de création d'une communauté de communes ou le II de l'article L. 5216-5 du même code en cas de création d'une communauté d'agglomération.

Si les communes ne se sont pas mises en conformité avec ces dispositions dans ce délai suivant la procédure définie à l'article L. 5211-17 du même code, le nouvel établissement public exerce les compétences

prévues, selon le cas, au 1° du II de l'article L. 5214-16 ou aux 1°, 4° et 5° du II de l'article L. 5216-5 dudit code ; cette liste de compétences est constatée par arrêté du représentant de l'État dans le département.

Article 7 (nouveau)

I. – Le schéma départemental de coopération intercommunale mentionné à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est adopté avant le 31 mars 2013.

Le projet de schéma mentionné au même article L. 5210-1-1 est établi avant le 31 mars 2012. Le préfet communique à la commission départementale de la coopération intercommunale les travaux déjà réalisés dans le cadre dudit article L. 5210-1-1 dans sa rédaction résultant de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Au regard de ces travaux, la commission peut décider, à la majorité des trois quarts des suffrages exprimés, d'adopter la proposition finale de schéma sans procéder aux consultations prévues au troisième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales.

La proposition finale mentionnée audit article L. 5210-1-1 est adoptée avant le 31 octobre 2012.

L'accord des communes est recueilli avant le 31 janvier 2013.

II. – L'application du cinquième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales emporte le report de deux mois des dates prévues aux troisième et quatrième alinéas du I du présent article.

II bis (nouveau). – À compter du 1er octobre 2015, la commission départementale de la coopération intercommunale procède à l'évaluation de l'exercice de leurs compétences par les établissements publics de coopération intercommunale résultant de la mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunale prévu à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, et de leurs relations avec leurs communes membres.

À cette fin, elle entend les présidents des établissements intéressés et, à leur demande, les maires des communes membres.

Elle adopte, avant le 1er février 2016, un rapport d'évaluation.

À la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, elle peut décider d'anticiper à une date qu'elle fixe la révision du schéma prévue au IV ter dudit article L. 5210-1-1.

III. – Les articles 37, 60 et 61 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales sont abrogés.

Article 8 (nouveau)

I. – L'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les îles composées d'une seule commune ne sont pas soumises à cette obligation de couverture intégrale du territoire. »

II. – Le II de l'article 38 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales est complété par les mots : « ni aux îles composées d'une seule commune ».

Article 9 (nouveau)

I. – L'article 36 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales est complété par un II ainsi rédigé :

« II. – Par dérogation au principe de continuité du territoire prévu par l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, une commune enclavée dans un département différent de celui auquel elle est administrativement rattachée peut être incluse dans un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre du département auquel elle appartient à la condition de respecter le 2° du III dudit article L. 5210-1-1. »

II. – Au début du premier alinéa du même article 36, est ajoutée la mention : « . – I ».

Article 10 (nouveau)

I. – L'article L. 5111-6 du code général des collectivités territoriales n'est pas applicable à la création d'un syndicat compétent en matière de création et de fonctionnement des écoles préélémentaires et élémentaires, en matière d'action sociale ou en

Proposition de loi portant diverses dispositions relatives à l'intercommunalité

Interventions lors de l'examen du texte en séance publique
les 2 et 4 novembre 2011

<u>Jean-Pierre SUEUR</u> :	page 15	Présentation par le Président de la Commission des lois
	page 28	Discussion générale
	page 33	Explications de vote sur l'ensemble du texte
<u>Alain RICHARD</u> :	page 18	Avis du Rapporteur de la Commission des lois
	page 30	Avis du Rapporteur sur la motion de renvoi en Commission déposée par l'UMP
<u>Yves KRATTINGER</u> :	page 21	Discussion générale
<u>Claude BERIT-DEBAT</u> :	page 23	Discussion générale
<u>Josette DURRIEU</u> :	page 24	Discussion générale
<u>Frédérique ESPAGNAC</u> :	page 26	Discussion générale
<u>Jean-Pierre MICHEL</u> :	page 29	Intervention contre la motion de renvoi en Commission déposée par l'UMP
<u>Roland COURTEAU</u> :	page 32	Explications de vote sur l'ensemble du texte

PPL Interco

Intervention de Jean-Pierre SUEUR, Président de la Commission des lois, sénateur du Loiret

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il nous faut regarder la réalité en face. Dans cette assemblée, nous sommes un certain nombre, et même un nombre certain, à avoir rencontré, cet été, des maires, des adjoints aux maires, des conseillers municipaux, que ce soit à cause de la campagne pour les élections sénatoriales ou pour toute autre raison, car notre habitude, et même notre raison d'être, est de nous tenir auprès des élus locaux.



Or, mes chers collègues, la réalité, que vous connaissez tous pour l'avoir vécue et pour avoir entendu les élus locaux de toutes tendances politiques, est que l'application de la réforme territoriale qui a été votée pose de réels problèmes.

Pour répondre à cette question toute simple, monsieur le ministre, nous vous proposons, dans un premier temps, des solutions toutes simples, pratiques, concrètes.

Premièrement, à l'origine de cette démarche se trouve une proposition de loi que j'ai eu l'honneur de déposer au mois de septembre dernier. En effet, de nombreux élus, au niveau cantonal ou communal, m'avaient rapporté avoir désigné des représentants, souvent deux par commune, pour siéger au sein de la communauté de communes. Or, en raison de l'entrée en vigueur de la loi votée, le nombre de ces représentants était réduit à un seul. Nous devons donc dire à des collègues élus démocratiquement et dont le mandat était en cours que, à partir de telle date, ils n'étaient plus délégués des établissements publics de coopération intercommunale.

La tâche était difficile, et elle a paru telle partout.

Nous proposons donc que, en cas d'extension d'une communauté, à laquelle adhéreraient une ou plusieurs autres communes, ou en cas de fusion de plusieurs communautés, on puisse préserver les mandats des délégués en cours jusqu'à la fin du présent mandat municipal.

Voilà une proposition simple et pratique, et je ne sais pas si quelqu'un ici pourra y être opposé. Certes, nous entendrons vos arguments, mes chers collègues, et nous y serons très attentifs. C'est d'ailleurs ainsi que nous usons toujours les uns vis-à-vis des autres.

Deuxièmement, puisque j'avais lancé le mouvement, si j'ose dire, en déposant cette proposition de loi, plusieurs de nos collègues ont réfléchi à cette question. En particulier, le rapporteur de ce texte, M. Alain Richard, qui a accompli un travail considérable, a émis une idée intéressante ; à vrai dire, d'autres l'avaient eue avant lui, notamment M. Jacques Péliissard, le président de l'Association des maires de France.

Il s'agit de légiférer afin de repousser le délai fixé au 31 décembre 2011, qui semble poser, dans nombre d'endroits, bien des difficultés. D'ailleurs, Mme Nathalie Goulet a présenté une proposition de loi allant dans le même sens, de même que Mme Valérie Létard, et M. le Premier ministre a affirmé qu'il était tout à fait favorable au report de la date prévue.

Vous-même, monsieur le ministre chargé des collectivités territoriales, vous avez adopté cette position. Or il ne vous aura pas échappé, pas plus qu'à M. le Premier ministre, que cette date étant inscrite dans la loi, le minimum de sécurité juridique exigeait naturellement que le Parlement se prononce pour que le délai soit prolongé.

À cette fin, nous proposons un dispositif très simple afin de répondre à l'attente concrète de nombre d'élus locaux.

Aussi, mes chers collègues, en ce qui concerne le premier point de cette proposition de loi, je n'ai pas vu se manifester beaucoup d'oppositions, mais ce sera peut-être le cas ici tout à l'heure. Quant au deuxième point de ce texte, je constate que M. le Premier ministre y est favorable, que M. le ministre chargé des collectivités territoriales convient qu'il s'agit d'un dispositif de bon sens et que nombre de nos collègues, y compris M. le président de l'Association des maires de France, qui est aussi député, ont déposé une proposition de loi visant à revoir ce délai.

Je pense tout de même que M. Pélissard est représentatif des maires de France et des intercommunalités... Par conséquent, mes chers collègues, nous devrions souscrire à cette proposition de bon sens, qui est à la fois la sienne, la vôtre et la nôtre.

Troisièmement, se pose la question des syndicats intercommunaux.

J'ai été étonné de constater que, pendant trois ou quatre mois, les préfets et les sous-préfets, répondant aux instructions de M. le ministre de l'intérieur, mais aussi, je le suppose, de M. le ministre chargé des collectivités locales, s'étaient employés, du matin au soir, à expliquer qu'il fallait supprimer les syndicats intercommunaux.

Ainsi, MM. les préfets et les sous-préfets recevaient les élus ou leur écrivaient pour leur demander, ou leur suggérer, de supprimer le syndicat scolaire, le syndicat de rivière ou le syndicat de cimetière. Je suis donc allé voir M. le ministre de l'intérieur et plusieurs préfets, et je leur ai demandé s'ils pensaient vraiment, compte tenu de tous les événements qui se produisent dans le monde, en Europe et en France, que l'urgence du moment était de mobiliser tous les préfets et les sous-préfets pour supprimer incontinent tous ces syndicats. Ainsi, trois villages ayant un cimetière en commun sont sommés de supprimer leur syndicat, de toute urgence et en répondant du moindre retard !

En ce qui concerne les syndicats de rivière, de nombreux élus ont créé ces structures pour protéger les berges. Est-il vraiment nécessaire de les fusionner quand les élus ne le souhaitent pas ?

Plus importante encore, mes chers collègues, est la question de l'école. Vous le savez, dans ce pays, les Républicains ont installé une mairie et une école dans chaque village, dans chaque commune. Et le lien entre la commune et l'école est constitutif de l'esprit républicain en France.

C'est là un point très important. Quand les maires de deux, trois ou quatre villages qui ont créé un syndicat pour gérer leur école reçoivent une lettre leur demandant, ou leur suggérant, de supprimer cette structure, ils ne comprennent pas, car si la proximité est nécessaire, c'est bien pour l'école.

Nous sommes favorables aux communautés de communes – ô combien ! –, mais à condition qu'elles ne fassent pas tout, car, comme le soulignent nombre d'élus, si l'on commence à retirer la vocation scolaire aux communes, que restera-t-il in fine à ces dernières ? Et si, à l'échelle de la communauté, un bureau avec un directeur gère trente, quarante ou cinquante classes, le lien entre l'école et la commune aura disparu. Il faudra se déplacer jusqu'à ce bureau quand se posera un problème de cantine ou d'horaire, ou quand un employé sera absent, entre autres.

Nous comprenons donc très bien le souci des élus, notamment dans les petites communes, de maintenir des syndicats scolaires, en particulier pour les questions de fonctionnement, parce que c'est le réel qui l'impose. C'est pourquoi la commission des lois a adopté, à une large majorité, un amendement de Mme Jacqueline Gourault visant à maintenir les syndicats scolaires, ainsi que les syndicats à vocation sociale.

Cette proposition, monsieur le ministre, monsieur Hiest, constitue un premier pas. Dans quelques jours, le 15 novembre prochain, nous débattons d'une proposition de loi, présentée par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et que nous cosignerons, François Rebsamen, Jacques Mézard et moi-même, visant à supprimer le conseiller territorial. C'est un point auquel nous tenons beaucoup, car nous avons toujours considéré que le dispositif prévu susciterait beaucoup de confusion et institutionnaliserait le cumul des mandats. Il s'agit d'un sujet important, mes chers collègues, et nous en débattons.

De même, vous ne serez pas déçus... d'ailleurs, nous ne vous décevons jamais ! – ... par une autre de nos propositions.

Puisque le président du Sénat, M. Jean-Pierre Bel, a préconisé l'organisation d'états généraux des élus locaux, nous pourrions réfléchir dans ce cadre à une nouvelle étape de la décentralisation, car, manifestement, cet objectif n'a pas été atteint par la réforme territoriale qui a été adoptée.

Il y aura donc trois temps. Le deuxième sera consacré au conseiller territorial ; le troisième portera plus largement sur l'avenir de la décentralisation. Toutefois, dans l'immédiat, pourquoi ne pas choisir, ensemble, d'apporter des réponses précises aux problèmes concrets posés par les élus locaux que nous rencontrons tous les jours ? Qu'est-ce qui s'y opposerait ?

Pour finir, mes chers collègues, une philosophie a guidé la rédaction des différents articles qui vous sont présentés par la commission des lois : rendre du pouvoir aux élus. L'État a un rôle éminent à jouer. Néanmoins, nous considérons que, pour des questions de responsabilité locale, il est juste que ce soient les élus locaux qui adoptent un certain nombre de décisions.

Nous sommes un certain nombre, dans cette assemblée, à nous souvenir de l'émotion avec laquelle nous avons voté, à l'Assemblée nationale et, pour certains, au Sénat, les lois de 1982, 1983 et 1984. Quelle ferveur, et quel idéal que celui qui devenait peu à peu réalité, avec la mise en œuvre concrète de ces libertés locales auxquelles nous tenons tant.

À l'époque, le Président de la République, François Mitterrand, avait souligné que l'on avait pris le pouvoir aux collectivités territoriales, et que le projet de son gouvernement était de le leur rendre.

Notre projet, mes chers collègues, est encore et toujours de rendre le pouvoir aux élus locaux, qui représentent les citoyennes et citoyens de ce pays.

PPL Interco

Avis d'Alain RICHARD, Rapporteur de la Commission des lois, sénateur du Val-d'Oise

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il me revient donc de vous présenter brièvement la cohérence de la proposition de loi telle qu'elle est issue des travaux de la commission. Pour ce faire, il est nécessaire de résumer, le plus sobrement possible, l'état du processus d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité.



Je dois toutefois préciser que, tous autant que nous sommes, y compris M. le ministre, nous ne disposons que d'une information parcellaire. Le directeur général des collectivités locales, que j'ai eu l'honneur de rencontrer il y a quelques jours, ne disposait pas lui-même d'un tableau synthétique des différentes situations – processus en voie d'achèvement ou rencontrant des difficultés – dans les départements concernés. Notre connaissance de la diversité des situations, et elle est grande, demeure donc quelque peu imprécise.

Dans certains cas, tout indique que les élus locaux membres de la CDCI sont proches d'un accord avec le préfet, ou ne souhaitent modifier ses propositions que de manière consensuelle ; dans d'autres cas, en revanche, des difficultés voire des tensions persistent. Or nous nous préparons à légiférer pour l'ensemble de ces situations, aussi bien celles où les acteurs sont proches d'un accord que celles où les tensions et les divergences les en éloignent.

À cet égard, il faut se rappeler que, dans la mesure où le processus de constitution des communautés de communes est engagé depuis maintenant dix-huit

ans, et a été nettement accéléré, stimulé par la réforme de 1999, les situations dans lesquelles le processus n'est pas achevé sont souvent les plus épineuses et dues à des obstacles objectifs, des désaccords empêchant la convergence. Nous devons garder cette donnée à l'esprit, si nous voulons piloter avec succès l'achèvement de la carte intercommunale.

En résumé, ce qui a conduit la majorité de la commission, dans un cadre souvent consensuel, à modifier le dispositif actuel, c'est l'existence de trois problèmes.

Le premier problème, qui a déjà été évoqué par M. Sueur, tient à la brièveté du délai dans lequel le schéma départemental de coopération intercommunale doit être adopté. En effet, ce délai n'a pas suffi aux différents acteurs pour rapprocher suffisamment leurs points de vue dans tous les départements, loin s'en faut, ce qui ne peut que nuire à la mise en œuvre du schéma, puisqu'il existe alors des risques de « mariage forcé », si vous me permettez cette expression...

Le deuxième problème, qui rejoint l'observation faite à l'instant par M. Sueur, vient de ce que la législation actuelle permet au préfet, même si un accord a été trouvé sur le SDCl avant le 31 décembre 2011, de soumettre à l'approbation des communes au cours de l'année 2012 d'autres dispositifs que ceux qui seraient issus du schéma. Il nous semble que cette possibilité d'une divergence entre, d'une part, le schéma négocié et agréé, et, d'autre part, les propositions de constitution ou de modification de communautés de communes ou d'agglomération, comporte un risque d'ambiguïté et, pour tout dire, ne garantit pas une transparence satisfaisante.

Je crois avoir compris l'intention du Gouvernement : lorsqu'il souhaiterait dépasser le délai du 31 décembre, il pourrait soit ne pas faire approuver de schéma,

ce que la loi permet, soit en faire approuver un tout en indiquant que ce n'est pas celui qu'il appliquera. Cela ne me semble pas une bonne méthode pour qui cherche un consensus dans la transparence.

Le troisième problème concerne les syndicats. En effet, il nous paraît peu rationnel de se prononcer à la même date sur la constitution et le périmètre des communautés de communes et des communautés d'agglomération, dont la base de compétence est prévue par la loi, et plus précisément par le code général des collectivités territoriales, et sur la suppression des syndicats. Il nous semble évident qu'il existerait alors un risque de confusion et de perturbation. La suppression des syndicats doit donc être reportée et ne peut être envisagée avant que la lumière ait été faite sur les compétences assumées par les communautés. Par conséquent, c'est en suivant la procédure de droit commun qu'il faudra procéder à l'ajustement du rôle, des compétences et du périmètre des syndicats.

Telles sont les trois raisons qui ont conduit la commission à adopter les solutions que je vais maintenant vous présenter.

La commission a fait un choix de principe, qui ne recueille pas l'assentiment de tous les membres de notre assemblée. Elle a décidé de modifier la répartition des compétences de décision entre le représentant de l'État et la CDCI statuant collégialement. En effet, il nous semble à la fois possible et souhaitable que, en respectant le même délai, le périmètre des nouvelles communautés soit voté à la majorité des deux tiers – il faut conserver cette majorité, car elle constitue une garantie d'impartialité – par la CDCI, le préfet n'intervenant que si une telle majorité ne peut être obtenue.

Le pouvoir de décision reviendrait donc en priorité aux élus. Notre postulat est en effet que ces derniers ont la maturité et la hauteur de vue nécessaires pour réaliser la synthèse des différentes préoccupations, et ainsi réaliser l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale aussi efficacement que le pourraient les seuls préfets, lesquels, en tout état de cause, président la CDCI et auront donc une influence certaine sur la conduite des débats.

C'est ce point qui donnera lieu à des discussions dans notre assemblée, car l'opinion inverse, selon laquelle c'est le préfet qui devrait disposer du pouvoir principal et piloter le processus, a également ses partisans.

Nous ne pourrions donc sans doute pas parvenir à un consensus sur ce point ; j'ose cependant affirmer que c'est probablement le seul sur lequel nous ne pourrions nous accorder. En effet, les autres propositions introduites par la commission afin de modifier, souvent à la marge, le texte initial, constituent des modifications purement pragmatiques, et à la conception desquelles ont participé des sénateurs de tous les groupes politiques de cette assemblée.

Ces modifications traduisent la volonté de réussir l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale, et ce dans le délai prévu, c'est-à-dire avant l'été 2013, afin que les nouvelles communautés soient en place avant les élections municipales du printemps 2014. Il s'agit donc non pas d'étirer le processus, mais de l'unifier en remplaçant les deux phases actuellement prévues – l'une sous la conduite de la CDCI, l'autre sous la conduite du préfet – par une seule phase pilotée par la CDCI.

Les autres mesures visent à faciliter l'achèvement de la carte intercommunale dans la cohérence. Je ne les citerai que brièvement, puisqu'elles font l'objet de différents amendements.

Tout d'abord, la commission a adopté trois séries d'ajustements relatifs aux exigences de fond encadrant l'achèvement de la carte intercommunale – sans pour autant, je le répète, que cet achèvement soit mis en question.

La première série d'ajustements vise à prendre en compte les différentes situations géographiques. Le plancher des 5 000 habitants pourra être modulé en fonction des particularités géographiques ; le texte prévoit déjà cette modulation, mais nous souhaitons qu'elle relève de la responsabilité de la CDCI et non de celle du préfet. En outre, des exceptions géographiques doivent être mentionnées. Il s'agit, d'une part, des îles, qui sont par définition éloignées du continent, et qu'il n'est donc pas forcément opportun d'inclure, pour des raisons purement administratives, dans une communauté, et, d'autre part, de ces communes situées en dehors du territoire départemental et enclavées dans un département voisin. Les îles et les enclaves terrestres font l'objet des deux seules modifications que nous proposons dans ce domaine, et elles ont recueilli un accord unanime.

La deuxième série d'ajustements consiste en quelques mesures relatives à la composition des instances communautaires, afin, là encore, de tenir

compte, dans l'esprit décrit à l'instant par M. Sueur, des difficultés de transition, c'est-à-dire des difficultés engendrées pour une communauté par le passage d'un périmètre à un autre, plus large.

Nous avons repris le principe du maintien des mandats en cours, tout en nous efforçant de l'adapter à toutes les situations institutionnelles, qu'il s'agisse d'une extension de périmètre ou d'une fusion, la question ne se posant évidemment pas dans le cas d'une création.

La commission a adopté deux autres dispositions. La première de ces mesures, qui vise à tenir compte du resserrement des représentations communales, dont on peut penser qu'il deviendra très fréquent, est d'élargir les conditions de la suppléance pour les communes qui n'ont qu'un conseiller communal. La seconde consiste à favoriser les accords à l'amiable en matière de représentation des communes : s'il existe un tel accord, réunissant la majorité qualifiée des communes au sein de la nouvelle communauté, le plafond du nombre de sièges total sera non pas celui résultant du tableau législatif, mais ce plafond majoré de 25 %.

Je précise au passage que cette modification n'entraîne pas de conséquences financières, puisqu'il s'agit d'élus non rémunérés.

La troisième série d'ajustements a trait aux syndicats de communes et syndicats mixtes, auxquels j'ai déjà fait allusion. Le texte de la commission prévoit, conformément à des amendements présentés par des sénateurs n'appartenant pas à la majorité, de faciliter la récréation, à la suite d'une fusion de communautés, de syndicats pour gérer les compétences auparavant détenues par une petite communauté mais non reprises par la communauté issue de la fusion.

Le texte prévoit également que seront supprimés uniquement les syndicats dont les compétences sont reprises par une communauté ; cela signifie que la majorité des syndicats que décrivait tout à l'heure

M. Sueur, c'est-à-dire les syndicats de regroupement pédagogique, les syndicats ayant en commun un centre communal d'action sociale, CCAS, ou les syndicats gérant une unité de petite enfance, n'auront pas à être inclus dans le processus de fusion, si leurs compétences ne sont pas reprises par la nouvelle communauté ainsi créée.

Enfin, une dernière mesure d'adaptation a été adoptée de manière consensuelle : le rappel de la mission de conseil des administrations déconcentrées de l'État quant aux conséquences fiscales et financières des mouvements qui seront entrepris.

En effet, nous savons tous que, à l'heure actuelle, les interrogations relatives à l'équation financière, aux charges de fonctionnement estimées et au dispositif fiscal des nouvelles communautés, constituent l'un des motifs d'hésitation ou d'appréhension de beaucoup de nos collègues élus locaux. Il nous semble donc que les administrations déconcentrées de l'État – les préfetures et les directions des finances publiques – doivent, conformément à leur mission, être astreintes à cette obligation de conseil, en particulier envers les plus petites communautés, qui sont les plus démunies et auront donc du mal à faire appel immédiatement à des sociétés de conseil.

Nous envisageons également de reprendre l'une des dispositions de la proposition de loi de notre collègue Bernard Saugey, sur le statut de l'élus, celle qui concerne le statut de l'élus communal.

Nous avons également opéré, sur la proposition de plusieurs autres collègues, une adaptation du partage des pouvoirs de police en fonction des compétences spécifiques remises aux communautés, à savoir l'assainissement, la gestion des aires d'accueil des gens de voyage et le ramassage et le traitement des ordures ménagères. Tel est donc l'ensemble du dispositif conçu pour faciliter l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale.

Comme vous le voyez, mes chers collègues, dans cet ensemble relativement sobre et très proche de la pratique, une seule disposition fait débat, la répartition des pouvoirs entre le préfet et la collégialité de la CDCI sur l'achèvement du processus. Toutes les autres adaptations proposées feront sans doute l'objet d'un large consensus en séance publique, comme cela fut le cas en commission. Je fais observer que cette proposition de loi, dont nous avons conservé la base pour effectuer ces adaptations, a donné lieu à un travail approfondi de notre commission. Ce texte, s'il demeure certes perfectible, est donc réfléchi, pesé et évalué. Malgré le bref délai qui nous était imparti, nos propositions ont leur cohérence. Je considère que ceux qui voteront cette proposition de loi auront fait œuvre législative utile et auront répondu à une attente très largement partagée sur le terrain par nos collègues élus locaux.

PPL Interco

Intervention d'Yves KRATTIGER, sénateur de la Haute-Saône, dans la discussion générale

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai envie de dire, en préambule, que ce qui devait arriver arriva ! Le pouvoir recentralisateur n'a pas suffisamment écouté les élus locaux. Pourtant, ils ont été nombreux, toutes sensibilités politiques confondues, à exprimer leur préoccupation et leurs réserves sur la méthode employée pour achever et rationaliser la carte de l'intercommunalité.



Plutôt que de renforcer le rôle des élus locaux et celui des membres des commissions départementales de la coopération intercommunale dans la définition de périmètres pertinents pour les intercommunalités de demain, le Gouvernement, nous nous en souvenons tous, força – oui, c'est bien le mot ! – l'adoption, ici même au Sénat, le « temple des territoires », de règles tendant à octroyer des pouvoirs ressentis comme excessifs et exceptionnels aux préfets, ses représentants, la réforme s'inscrivant en outre dans un calendrier qui s'avère aujourd'hui intenable dans un très grand nombre de départements. Avec la loi telle qu'elle a été votée, seule une « jacquerie » au sein même de la CDCI peut amener le préfet à modifier ses propositions : en effet, il faut que les deux tiers des membres de la CDCI entrent collectivement en conflit avec le préfet pour qu'il soit obligé de revoir sa copie. Vu le caractère improbable de cette hypothèse, le Gouvernement croyait avoir la main ! Or, en pratique, ce ne fut pas le cas !

Il n'y a pas eu de révolution, mais une grogne sévère, de plus en plus forte, a gagné les territoires.

Le pouvoir recentralisateur croyait avoir muselé les élus locaux. Or la fronde grondait, et elle s'est exprimée, monsieur le ministre, dans les urnes lors des élections sénatoriales !

Dès lors, comment aborder désormais ce chantier qui nous préoccupe tous ? En ce qui concerne l'intercommunalité, les objectifs généraux sont très largement partagés, mais, faute de méthode, d'écoute, de dialogue approfondi, d'études suffisamment poussées, même une assez bonne cartographie préfectorale peut ne pas convaincre ! C'est trop souvent ce que l'on constate aujourd'hui.

Combien de fois avons-nous dit qu'il fallait, en bonne logique, définir d'abord les missions relevant de chacun des niveaux de collectivités, notamment de la coopération intercommunale, puis les compétences à attribuer, enfin les moyens humains et financiers affectés à leur mise en œuvre ? Or le Gouvernement, en commençant par la réforme de la taxe professionnelle, a pris le chemin exactement inverse, suscitant ainsi un doute général sur ses intentions et ses objectifs.

Monsieur le ministre, le Gouvernement porte donc une lourde responsabilité dans les difficultés rencontrées ! Si nous partagions les principaux objectifs de la réforme, nous étions en désaccord avec la méthode retenue. Comment, dans ces conditions, rebondir et remettre le train de l'intercommunalité sur les rails ? Aujourd'hui, monsieur le ministre, il fait du surplace dans les territoires !

Je souhaite d'abord rappeler que, au sein de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, nous étions parvenus, sur ce chapitre de la réforme, à harmoniser nos visions respectives, grâce à un travail long et approfondi, à un dialogue entretenu par des échanges nombreux, tant ici même, au Sénat, que dans les territoires, où

nous nous sommes souvent déplacés. Ces échanges ont réuni des représentants de toutes les sensibilités politiques et de tous les niveaux de collectivités.

À cette occasion, je me suis rendu, comme d'autres, à l'invitation d'élus tant de droite que de gauche, dans plus d'une trentaine de départements. J'ai pris la parole, j'ai écouté... J'ai entendu le message des territoires : ils veulent être respectés et rejettent toute stigmatisation des élus et de leurs collectivités, qui veulent continuer à marcher librement dans le sens du progrès.

Ce progrès, nous le savons, passe par plus d'intercommunalité, mais cette évolution doit être librement consentie et décidée par les élus, qui, dans leur sagesse, demandent à disposer d'un temps suffisant d'échange et de réflexion pour fixer collectivement les objectifs et ensuite, patiemment, les mettre en œuvre. Ils demandent à être mieux informés, monsieur le ministre. Ils expriment un besoin d'expertise préalable plus approfondie sur les sujets en débat, en ce qui concerne tant les compétences que les questions fiscales et financières. En effet, après la suppression de la taxe professionnelle, plus personne ne sait comment seront élaborés demain les budgets !

Les élus revendiquent le droit de décider librement, d'où la réforme proposée du mode de décision en commission départementale de la coopération intercommunale. Pour être solide, pour durer et prospérer, l'intercommunalité doit se construire sur la confiance. Cette proposition de loi, renforcée par l'adoption d'amendements, tant en commission que peut-être ici dans l'hémicycle, tout à l'heure ou demain, vient donc fort à propos pour éteindre les feux qui couvent et atténuer les craintes, sans détruire les maisons de l'intercommunalité.

Il s'agit d'abord de desserrer l'étau jacobin et d'insuffler davantage de dialogue et de démocratie dans la démarche engagée, monsieur le ministre. Oui, il faut donner aux élus un peu plus de temps pour débattre, pour expertiser, pour décider, car un maire ne peut pas toujours convaincre instantanément son conseil municipal ; il a besoin de temps pour cela.

Oui, il faut croire en la responsabilité locale, ne pas avoir peur de la démocratie, permettre aux élus de décider ensemble de l'avenir des territoires. Il ne suffit pas de quelques voix arrachées au Sénat en décembre 2010 pour avoir le droit d'imposer ses vues.

Je terminerai en évoquant le rôle du Sénat dans la situation actuelle. Que peut apporter notre assemblée ? L'occasion est bonne, pour elle, de reprendre toute sa place, une place très légitime, dans le débat sur l'avenir des collectivités territoriales. Le Sénat doit le faire sans complexes, en écartant le procès en conservatisme qui lui avait été intenté à tort.

Au sein de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, nous avons, tous ensemble, ouvert de nombreuses pistes, en nous fondant sur l'expérience accumulée, partagée par tous les membres de la mission, et sur la diversité enrichissante de nos parcours.

Bien sûr, il n'est pas nécessaire de revenir au point de départ. Beaucoup de travaux ont été conduits, qui sont la matière première de nos délibérations. Il est indispensable de poursuivre la marche en avant. L'intercommunalité est la grande aventure des vingt dernières années. Il est impératif de lui permettre de continuer à orienter l'avenir des territoires.

Toutefois, à ce stade, il nous faut montrer, tous ensemble, que nous avons entendu les élus locaux, car c'est à nous tous qu'ils s'adressent, quelle que soit leur sensibilité !

Le président du Sénat a, fort à propos, annoncé un moment d'écoute : les états généraux des élus locaux. Les élus du peuple ne sont pas des révolutionnaires ; ils sont à l'écoute de leurs concitoyens et ils les représentent.

Notre assemblée doit continuer à écrire un texte qui permette de débloquent la situation sans tout mettre par terre, de donner de la souplesse sans tout décomposer, de conserver et de renforcer les perspectives de l'intercommunalité tout en diversifiant les chemins menant vers elles, afin de les adapter à chacune des situations locales. Nous devons élaborer un texte qui permette de rétablir la confiance. Plus que jamais, nous devons nous écouter, nous entendre les uns les autres, et continuer à faire confiance à l'intelligence territoriale.

PPL Interco

Intervention de Claude BERIT-DEBAT, sénateur de la Dordogne, dans la discussion générale

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cette proposition de loi est un bon texte. Je remercie M. Jean-Pierre Sueur et M. Alain Richard de leur initiative. Ils ont entendu les élus locaux, que la loi du



16 décembre 2010 ne satisfait pas. Cette proposition de loi est pragmatique, cohérente et efficace. Elle tient compte des problèmes de délais et, en prévoyant un report de trois mois de la date butoir pour l'adoption des SDCI, elle vise à donner une traduction législative aux propos tenus par M. le ministre et par M. le Premier ministre. Elle ne modifie en rien le calendrier prévu par la loi de 2010, puisqu'il ne s'agit que de le réorganiser, en donnant la main, si je puis m'exprimer ainsi, aux élus locaux membres des commissions départementales de la coopération intercommunale. En effet, la loi de 2010 accorde aux préfets le rôle primordial au sein de ces commissions, puisque, in fine, ils peuvent imposer les SDCI et les dispositions afférentes.

En cas d'extension ou de fusion d'EPCI, le présent texte tend à permettre de conserver, au moins jusqu'aux prochaines élections municipales, des dispositifs existants. En fait, il place au centre du débat la question des compétences et celle des ressources fiscales, lesquelles ont été mises à bas par la suppression de la taxe professionnelle.

Enfin, la proposition de loi revient sur le problème de la gouvernance, en permettant que l'on ne s'en tienne pas au nombre de vice-présidences et de conseillers communautaires prévu dans la loi.

Par ailleurs, je m'étonne des propos de M. le ministre et de M. Hyst, qui se sont opposés au texte qui nous occupe. Selon eux, celui-ci remet en cause une loi qui a été votée par le Sénat et il relèverait d'une logique du tout ou rien. Ils oublient que cette proposition de loi ne remet nullement en cause ce qui a été fait ; elle apporte simplement des améliorations, en tenant compte des réalités des territoires. À ce sujet, je tiens à dire que nos collègues maires et présidents d'établissement public de coopération intercommunale sont demandeurs d'une telle révision de la loi.

Lors de la dernière convention nationale de l'Assemblée des communautés de France, qui s'est tenue à Rennes et à laquelle j'ai pris part, les participants ont demandé que ne soit pas remise en cause la loi de décembre 2010 ; ils souhaitent seulement qu'elle soit améliorée, or tel est bien l'objet de la présente proposition de loi ! C'est la raison pour laquelle nous voterons en faveur de son adoption !

PPL Interco

Intervention de Josette DURRIEU, sénatrice des Hautes-Pyrénées, dans la discussion générale

Monsieur le ministre, mes chers collègues, je pense que nous sommes tous d'accord sur un point : il faut achever la carte de l'intercommunalité. Nous sommes même d'accord sur les délais, à condition de dépasser



la question confuse des dates évoquée tout à l'heure. Le mérite de la loi de décembre 2010 et de la réforme qu'elle porte est d'avoir touché les plus petites communes de France et tous les maires, et cela à un moment privilégié, celui des élections sénatoriales.

Nous avons indéniablement pu entendre s'exprimer, à cette occasion, une contestation portant sur la méthode – il est inutile d'y insister davantage – et sur l'esprit de la réforme. L'idéal de la décentralisation est devenu une réalité. Or les élus ont senti souffler un vent contraire à l'esprit de la décentralisation.

En effet, la décentralisation, c'est l'intercommunalité, mais c'est aussi la concertation, la proximité et la responsabilité des élus. Ces derniers veulent être responsables, et ils le sont ! La décentralisation, c'est encore le partenariat financier et la contractualisation, volet essentiel que nous aborderons en une autre occasion.

L'intercommunalité a fait ses preuves et a « sanctuarisé » – le mot est un peu fort, je le reconnais – l'existence des 36 000 communes de notre pays. Cependant, celles-ci perdureront-elles au sein de l'intercommunalité telle que la redessine la loi de 2010 ? Nous devons lever les doutes sur ce point, d'autant que l'utilisation de mots tels que « fusion », « évaporation », a suscité des interrogations, qui se sont exprimées au cours du débat.

En ce qui concerne la définition du périmètre pertinent, encore faut-il savoir à quoi correspond exactement la notion de « bassin de vie », si souvent invoquée. Elle ne s'identifie pas à celle de bassin géographique : la géographie humaine et économique est plus importante que la géographie physique.

S'agissant du seuil minimal de population, fixé par la loi à 5 000 habitants, il est heureux que ce soit un objectif, mais pas forcément un impératif. Mon département, les Hautes-Pyrénées, comptant 10 % des plus petites communes de France, je m'attacherai surtout aux petits problèmes, d'autant que ce sont eux qui bloquent déjà le débat au sein de la commission départementale de la coopération intercommunale.

Je parle ici non seulement des zones de montagne, mais aussi des petites intercommunalités qui ont su satisfaire les demandes de leur population : petits services quotidiens, entretien des chemins communaux, déneigement, débroussaillage. Elles vont disparaître, mais qui assumera les compétences qu'elles exerçaient ? La nouvelle intercommunalité qui les englobera ne voudra pas reprendre leurs missions. Cela représentera une régression : il faut en avoir conscience, car de nombreuses petites collectivités sont concernées.

Pour les départements ruraux comptant un grand nombre de petites communes, le seuil minimal de 5 000 habitants prévu par la loi est élevé. Cela représente des intercommunalités regroupant une cinquantaine de communes au moins, avec un périmètre très large.

Je vous remercie, monsieur le rapporteur, d'avoir insisté sur la question des enclaves historiques, ces « îles » que le législateur a oublié de prendre en compte. Dans mon département, des communes béarnaises, relevant du département des Pyrénées-Atlantiques, sont ainsi enclavées en Bigorre depuis dix siècles.

Or la loi leur assigne de rejoindre une intercommunalité !

Je m'arrête, monsieur le président.

Le Sénat s'honorerait d'engager ce grand débat lors des états généraux des élus locaux : c'est ce qu'attendent les communes et les maires de France.

PPL Interco

Intervention de Frédérique ESPAGNAC, sénatrice des Pyrénées-Atlantiques, dans la discussion générale

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la loi de réforme des collectivités territoriales aura su, ces derniers mois, attiser les débats ; nous pouvons encore le constater aujourd'hui. C'est un texte qui transcende largement les clivages partisans ; il n'a d'ailleurs été adopté, ici même, qu'à une très courte majorité. Le Sénat, qui s'est toujours attaché à prendre en compte la réalité complexe de nos territoires, s'honore de s'emparer à nouveau de ce sujet.



Tout d'abord, je tiens à remercier notre collègue Jean-Pierre Sueur d'avoir pris l'initiative – ou la « main », pour reprendre le terme utilisé par Jacqueline Gourault –, en déposant cette proposition de loi. Il était en effet nécessaire de remettre sur la table une problématique qui concerne l'ensemble des élus locaux. Je salue également le travail accompli par Alain Richard, rapporteur du texte, qui, par la qualité des amendements qu'il a déposés, a contribué à améliorer le texte en commission, contrairement à vos dires, monsieur le ministre.

Dans nos territoires, cette réforme suscite encore aujourd'hui méfiance et défiance. L'exécutif, ignorant les nombreuses protestations qui s'élevaient dans notre pays, n'a pas pris le temps de la concertation, du dialogue, de la compréhension réciproque et, surtout, du respect mutuel. J'ai constaté, dans mon département des Pyrénées-Atlantiques, que cette réforme est incomprise et va à l'encontre des volontés exprimées par les élus.

Au sein même de la majorité présidentielle, certaines voix discordantes se sont élevées sans être entendues. Le Gouvernement voulait en finir avec le « millefeuille territorial » ; il n'a fait que créer confusion et désordre dans l'esprit des administrés. Ainsi, la loi de réforme des collectivités territoriales a été perçue, à juste titre, comme l'acte I de la recentralisation.

L'examen de la proposition de loi qui nous est soumise permet à l'institution sénatoriale de réagir rapidement face à la mise sous tutelle des collectivités, à la dénaturation du profond mouvement de décentralisation engagé depuis 1982, aujourd'hui unanimement salué par les élus locaux.

Car c'est bien de la décentralisation – l'essence même de notre conception de la République – qu'il est aujourd'hui question. Or celle-ci n'est pas seulement une affaire de transferts de compétences ; elle est au cœur de notre démocratie, de notre Constitution. En bafouant les règles mêmes de la décentralisation, c'est la démocratie que vous avez bafouée, monsieur le ministre : tel est pour partie le message que les électeurs ont délivré en faisant basculer le Sénat à gauche le 25 septembre dernier. Voici donc ce que nous tentons de restaurer aujourd'hui : une confiance partagée entre l'État et les élus locaux, un respect qui a été brisé, rompu, par l'application uniforme d'une loi inadaptée.

Cette proposition de loi ne tend pas à remettre en cause toute la réforme territoriale. Nous aurons l'occasion de revenir sur les points controversés, plus particulièrement le 16 novembre prochain et lors des états généraux des élus locaux souhaités par notre président, Jean-Pierre Bel. Si nous n'entendons pas revenir ici sur le galimatias indigeste qu'aura été la réforme territoriale, c'est qu'il nous faut parer au plus urgent.

Ainsi, cette proposition de loi visait au départ à répondre aux exigences des titulaires de mandat de conseiller communautaire, afin que ceux-ci puissent exercer leurs fonctions jusqu'à la fin du mandat municipal. Enrichie des amendements adoptés par la commission, elle tend désormais à renverser au profit des élus la logique de décision au sein de la commission départementale de la coopération intercommunale.

Elle a pour objet d'instaurer une souplesse qui aura fait grandement défaut dans l'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale, d'une part, et de renforcer les droits du conseiller communautaire suppléant, d'autre part.

Ce texte doit donc être adopté rapidement afin que le dialogue puisse être de nouveau érigé en priorité.

Je conclurai en citant un illustre défenseur et bâtisseur de la décentralisation : « La décentralisation est aujourd'hui le meilleur moyen de réaliser et d'accentuer la démocratie. Elle est, pour tous, la possibilité d'accéder à la responsabilité et à la liberté... » Ces propos sont de Pierre Mauroy, monsieur le ministre. Pour réussir le pari de la décentralisation, faisons enfin confiance à l'intelligence territoriale et à la capacité d'action des élus locaux. Accédons ensemble, mes chers collègues, à la responsabilité et à la liberté !

PPL Interco

Intervention de Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret, dans la discussion générale

Je vous ai écouté avec attention, monsieur le ministre. À vous entendre, on a l'impression que vous oscillez entre deux positions : la première consiste à tenir ce texte pour ce qu'il est, à savoir un ensemble de mesures simples et pratiques ; la seconde est de considérer que l'adoption de ces mesures aurait pour effet de mener à un détricotage complet de la loi de décembre 2010.



J'ai indiqué d'emblée que le débat de fond sur le conseiller territorial se tiendrait à l'occasion de l'examen d'un texte spécifique. Nous ne fuyons donc nullement ce débat, bien au contraire.

Cela étant, parce que nous sommes concrets et réalistes, nous constatons que, en l'état actuel des choses, il faut prendre des dispositions sur un certain nombre de points.

S'agissant d'abord de la prolongation des mandats en cours des délégués des communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale, il me semble que personne n'a formulé d'objection. C'est donc un point d'accord.

Pour ce qui concerne ensuite la question des dates, il me semble que vous faites une lecture erronée du texte adopté par la commission des lois. Je rappelle donc que l'alinéa 2 de l'article 7 prévoit que « le projet de schéma est établi avant le 31 mars 2012 ». Il s'agit bien de 2012, et non de 2013 ! L'alinéa 4 du même article dispose que « la proposition finale est adoptée avant le 31 octobre 2012 ».

Quant à l'alinéa 17 de l'article 5, il précise que le schéma « est mis en œuvre par arrêtés préfectoraux ». Pour ce qui est de la date butoir pour recueillir l'avis des communes, celle que prévoit l'alinéa 5 de l'article 7, à savoir le 31 janvier 2013, est antérieure de deux mois, voire de quatre mois, à celle qui figurait dans le projet initial.

En ce qui concerne les dates, le texte adopté par la commission des lois est donc limpide. Pour peu que vous la preniez en considération, monsieur le ministre, la réalité de son contenu est de nature à dissiper vos craintes.

Cela étant posé, faut-il que le changement de date – que chacun, à commencer par M. le Premier ministre, considère comme indispensable – soit inscrit dans la loi ? De nombreux parlementaires, tels MM. Jacques Péliissard et Jean-René Lecerf, Mmes Valérie Létard et Nathalie Goulet, ainsi que la majorité des membres de la commission des lois, sont de cet avis. Je n'ai entendu personne soutenir qu'il serait préjudiciable ou mauvais qu'il en soit ainsi ! J'en conclus qu'il y a un accord sur ce point. Dans ces conditions, il serait préférable que ce report de date que chacun appelle de ses vœux fût inscrit dans la loi.

De même, je n'ai entendu aucune objection contre le maintien des syndicats scolaires en vigueur – sauf, bien entendu, si les élus sont d'accord pour les supprimer –, ni même contre la possibilité d'en créer, le cas échéant.

Par conséquent, si je fais abstraction de l'habillage politique et idéologique des propos de M. le ministre, je constate que, sur les trois mesures simples et pratiques que je viens d'évoquer, soit il y a accord, soit aucun argument n'a été présenté pour fonder l'absence d'accord... Dans ces conditions, j'appelle de mes vœux un vote favorable sur au moins ces trois mesures, qui constituent l'essentiel de la proposition de loi.

PPL Interco

Intervention contre de Jean-Pierre MICHEL, sénateur de la Haute-Saône, la motion de renvoi en Commission déposée par l'UMP

La présentation de cette motion constitue, à l'évidence, une manœuvre de retardement. D'ailleurs, depuis le début de l'après-midi, nous avons pu constater à quel point le Gouvernement, d'habitude beaucoup moins loquace, se perdait en explications plus ou moins vaseuses ! M. le président de la commission des lois l'a fort bien montré tout à l'heure.



S'il ne s'agit pas là d'une manœuvre dilatoire, pourquoi des membres du groupe UMP ont-ils déposé ce matin en commission de nombreux amendements, dont certains ont d'ailleurs été adoptés ? De deux choses l'une : ou bien vous voulez que ce texte soit renvoyé à la commission, ou bien vous considérez que celle-ci a déjà assez travaillé, comme semble le montrer le fait que vous ayez vous-mêmes présenté des amendements ce matin.

Aujourd'hui, le groupe socialiste est heureux. Il est exact, monsieur Gélard, que nous avons profité de l'examen de cette proposition de loi de M. Sueur pour étendre son dispositif, afin de répondre aux préoccupations de nombreux élus locaux, ainsi qu'aux réserves qu'avait suscitées parmi eux la méthode employée pour réformer l'intercommunalité. Ces préoccupations, ces réserves, vous les avez entendues comme nous durant tout l'été. Les élus locaux s'inquiètent du caractère précipité de cette réforme et se demandent à quoi tout cela va aboutir.

La présente proposition de loi vise donc à répondre à de telles interrogations pragmatiques. À cet égard, le groupe socialiste félicite le rapporteur, Alain Richard,

qui a accompli un travail remarquable au cours de deux longues séances de commission. Il était nécessaire de consacrer du temps à l'examen d'un tel texte. Nous avons ainsi pu aborder toutes les questions soulevées, et M. Richard a accepté des amendements issus de l'ensemble des groupes. La commission a donc fourni un travail approfondi. M. le rapporteur a personnellement procédé à de nombreuses auditions.

Pour que ce travail ait été utile, il faut que le texte soit promulgué avant la fin de l'année. Chacun, dans cet hémicycle puis à l'Assemblée nationale, devra donc prendre ses responsabilités devant l'ensemble des élus locaux. D'ailleurs, depuis que le rapport de la commission des lois a été publié, j'ai reçu de nombreux appels téléphoniques ou courriels de félicitations de la part d'élus locaux de mon département, y compris de membres de l'UMP ! Ils me disent espérer que nous serons suivis par l'ensemble de nos collègues. C'est la réalité !

Bien entendu, nous voterons contre cette motion dilatoire tendant au renvoi du texte à la commission.

PPL Interco

Avis d'Alain RICHARD, Rapporteur, sénateur du Val-d'Oise, sur la motion de renvoi en Commission déposée par l'UMP

Cette proposition de loi telle qu'issue des travaux de la commission comporte douze améliorations consensuelles du texte de la loi de décembre 2010. Au cours de la discussion générale, elles n'ont fait l'objet d'aucune objection. Permettez-moi



d'énumérer ces améliorations, afin de bien fixer les choses : la modulation du plancher des 5 000 habitants ; la prise en compte des particularités géographiques au regard du principe de continuité territoriale ; la prime favorisant l'entente entre les collectivités pour le choix de la répartition des sièges au conseil communautaire ; l'amélioration de la suppléance dans le cas des communes à conseiller communautaire unique ; le nouveau tableau de modulation du nombre de vice-présidents ; la clause de rendez-vous à l'issue du prochain renouvellement municipal ; le maintien des mandats en cours ; la recréation des syndicats pour reprendre les compétences non déléguées aux communautés fusionnées ; le maintien des syndicats si leurs compétences ne sont pas reprises par les communautés ; le statut de l'élu communautaire, sur proposition de notre collègue Bernard Saugey ; l'amélioration de la concertation sur la question des pouvoirs de police, dont le transfert, monsieur Gélard, est déjà permis par la loi du 17 mai 2011 ; enfin, l'obligation d'un devoir de conseil financier des administrations de l'État face aux ambiguïtés et aux incertitudes fiscales.

Tous ces points qui sont aujourd'hui soumis à votre approbation font l'objet d'un consensus. Au moins la moitié de ces dispositions émanent de représentants de la minorité sénatoriale.

Le travail d'écoute, de dialogue et d'amélioration de la loi a donc été fait.

En ce qui concerne l'adoption du schéma départemental de la coopération intercommunale, j'en appelle à votre bonne foi, monsieur le ministre, monsieur Hyst et monsieur Gélard.

Le dispositif actuel est fondé sur une coupure : avant le 31 décembre 2011, le schéma doit être adopté ; pendant la période allant du 1er janvier 2012 au 1er juin 2013, ce schéma pourra être remis en cause par le préfet, qui sera soumis aux instructions du Gouvernement, que ce soit avant ou après mai 2012. Comme l'a très justement fait remarquer Mme Gourault tout à l'heure, la législation actuelle ne garantit pas l'expression collective des élus si le préfet procède à des modifications du schéma qu'ils auront adopté.

Bien entendu, personne ne met en cause la probité et la hauteur de vues du corps préfectoral. Mon expérience me permet d'affirmer qu'il fait honneur à l'État et le sert bien. Sa grandeur tient aussi au fait que, en toutes circonstances, quelles que soient les difficultés et les controverses, un préfet applique les instructions du gouvernement, quel qu'il soit. C'est vrai aujourd'hui, et ce le sera demain.

Dans les cas difficiles, nous pensons que la sagesse collective de la CDCI est au moins aussi estimable que le sens de l'État du préfet. Je rappelle d'ailleurs que ce dernier préside la CDCI, ce qui préserve entièrement son rôle d'initiative et de régulation.

Comme l'a parfaitement démontré M. Sueur, dans la mesure où, pour notre part, nous n'opérons pas la coupure que j'évoquais à l'instant, nous considérons que les conseils municipaux doivent se prononcer sur le schéma élaboré par la CDCI et les nouvelles communautés se constituer alors, sans qu'une période de

plus d'un an soit laissée à l'exercice de l'initiative préfectorale, éventuellement non contrôlable.

Ainsi, monsieur le ministre, avec notre dispositif, les nouvelles communautés seront constituées avant le débat prévu par la législation actuelle, et non pas après, et ce sans risque que le schéma adopté par la CDCI soit contredit par une initiative préfectorale.

En cas de consensus, la proposition de loi prévoit que la CDCI pourra, dès le 1er janvier 2012, recueillir sans nouveau délai le consentement des conseils municipaux pour que les nouvelles communautés soient créées. Dans cette hypothèse, nous irons plus vite que ne le permet le dispositif actuellement en vigueur ; c'est la CDCI qui aura pour mission de vérifier si la situation est consensuelle ou non.

Si la situation n'est pas consensuelle – il est regrettable que nous ne sachions toujours pas, monsieur le ministre, combien de départements sont dans ce cas, mais il semble que vous ne le sachiez pas non plus –, un nouveau délai sera ouvert pour que la CDCI procède à une concertation ouverte, sans obligation d'aboutir à une décision. C'est dans cette seule hypothèse que l'achèvement de la carte de l'intercommunalité interviendra à la fin de l'année 2012, c'est-à-dire plus tôt, en tout état de cause, que ne le prévoit la loi de décembre 2010.

Je tiens à vous assurer de notre bonne foi : mon rapport et nos amendements ne procèdent pas d'une intention maligne de défaire ce qui a été fait par le législateur. La preuve en est que nous maintenons le dialogue entre la CDCI et le préfet, sans considération de préséance. Le dispositif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité est entièrement préservé, selon le même calendrier et avec davantage de garanties en matière d'impartialité.

J'en appelle au témoignage de M. Gélard, législateur expérimenté et grand juriste : si nous ne devons pas manquer de considération pour la loi antérieurement adoptée par le Parlement, il ne faut pas non plus faire preuve de dédain à l'égard du droit d'initiative parlementaire, cette grande conquête de la démocratie que tout le monde ici a défendue.

Peut-être reste-t-il un peu de travail à accomplir sur ce texte, monsieur Gélard. Je suis tout à fait disposé à entendre vos remarques à ce sujet et à prendre en considération les imperfections que vous pourriez être amené à relever dans la suite du débat, mais

cela ne devrait pas occuper beaucoup de votre temps de parole...

En tout état de cause, le cas échéant, il pourra être aisément remédié à de telles imperfections : il suffira que le Gouvernement, prenant en compte les éléments consensuels qui figurent dans cette proposition de loi, laisse s'engager la navette, sachant que nos collègues députés souhaiteraient eux aussi pouvoir discuter ce texte, en particulier M. Pélissard. Ce serait là de votre part, monsieur le ministre, un geste d'ouverture : puisque vous avez fait référence aux propos tenus par M. le président Bel, le moment est venu de vous en inspirer !

Il est procédé au dépouillement du scrutin.

Voici le résultat du scrutin n° 13 :

Nombre de votants	346
Nombre de suffrages exprimés	325
Majorité absolue des suffrages exprimés	163
Pour l'adoption	140
Contre	185

Le Sénat n'a pas adopté.

PPL Interco

Explication de vote de Roland COURTEAU, sénateur de l'Aude

Oui, les territoires étaient exaspérés.

Oui, ce texte est le bienvenu pour les apaiser. Je persiste à dire qu'il est très attendu par les élus, qui sont demandeurs d'un achèvement véritablement concerté – j'insiste sur ces termes - de la carte intercommunale. Je l'ai souligné au cours de la séance de nuit, la loi actuelle fut très mal accueillie sur le terrain par les élus, au-delà des différences d'orientation politique. Je me réjouis des travaux effectués par le Sénat sur proposition de la commission des lois, de son président et de son rapporteur. Il fallait, en effet, accroître le pouvoir des élus en étendant les prérogatives de la CDCI et en donnant donc à celle-ci la primauté pour l'adoption du schéma départemental de la coopération intercommunale. C'est chose faite !



Encore une fois, je veux remercier le rapporteur, Alain Richard, le président de la commission des lois, Jean-Pierre Sueur, l'ensemble de la commission, ainsi que ceux qui ont soutenu ici les dispositions que nous avons adoptées. Le message qui a été lancé le 25 septembre dernier à l'occasion des élections sénatoriales a bien été entendu.

Aujourd'hui, le Sénat a accompli sa mission. Le groupe socialiste-EELV, bien évidemment, votera ce texte.

Le rôle moteur qui est ainsi accordé à la CDCI sera, n'en doutez pas, particulièrement apprécié par les élus, et ce quelle que soit leur sensibilité politique.

Mes chers collègues, donner la prééminence à la CDCI pour l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale, c'est permettre aux communes de mieux maîtriser leur destin. La démocratie locale en sortira gagnante.

Cette proposition de loi va tout à fait dans le sens de l'histoire, c'est-à-dire de la décentralisation.

Oui, je le redis, car c'est une vérité : plus de concertation, c'est plus d'efficacité. Sans nul doute, ce texte, chers collègues, trouvera un écho très favorable dans les communes. Le Sénat a fait du bon travail.

PPL Interco

Explication de vote de Jean-Pierre SUEUR, Président de la Commission des lois, sénateur du Loiret

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au moment où nous nous apprêtons à voter cette proposition de loi, il convient de souligner que nous avons tenu nos engagements, tenu les promesses que nous avons faites aux centaines d'élus locaux que nous avons tous rencontrés au cours des derniers mois.



En vérité, c'est de manière massive qu'ils nous ont fait part des problèmes et difficultés suscités par la mise en application de la réforme territoriale, de leur mécontentement, de leur incompréhension.

Nous sommes donc nombreux à leur avoir promis que, si nous avons l'honneur d'être élus ou réélus au Sénat, nous nous emploierions à défendre leur point de vue.

Si nous avons tout fait pour être en mesure d'adopter ce soir cette proposition de loi, c'est qu'il était à nos yeux absolument prioritaire de répondre aux attentes de très nombreux élus locaux.

Monsieur le ministre, je l'ai dit tout à l'heure, il est positif que vous ayez reconnu aujourd'hui – mais peut-être avions-nous mal compris auparavant vos propos précédents – la nécessité qu'il y avait à prendre des mesures législatives.

On a parlé de M. Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France. Qu'il me soit permis de vous donner lecture d'un communiqué de l'AMF que j'ai ici entre les mains. Pour le président de l'Association des maires de France, « il est également indispensable de sécuriser juridiquement la pour-

suite de la concertation entre les élus et les préfets ». Il ajoute qu'« il convient de prévoir une révision des schémas fin 2015, d'autoriser la création de syndicats pour les compétences scolaires et sociales, de n'appliquer, dans tous les cas, les nouvelles dispositions concernant la limitation des effectifs du conseil communautaire et du bureau qu'à compter des prochaines élections municipales ».

Voilà trois dispositions qui figurent clairement dans notre texte.

Et ce communiqué de conclure : « C'est le sens de la proposition de loi qu'il – c'est-à-dire Jacques Pélissard – a déposée à l'Assemblée nationale. »

Puisque nous avons admis depuis le début que chacun faisait de la politique et que nul n'avait à s'en excuser, car c'est une tâche noble, nous revendiquons un premier texte qui, comme l'a souligné Mme Assassi, est une première étape et qui est susceptible, à notre sens, de recueillir un large consensus.

Un autre débat politique nous attend, que nous assumerons comme vous : celui qui a trait au conseiller territorial. À cette occasion, chacun défendra son point de vue. Par ailleurs, le président Jean-Pierre Bel a pris l'initiative d'organiser les états généraux des élus locaux afin de préparer la troisième étape de la décentralisation.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, le présent texte apporte des réponses utiles, efficaces et rapides. Nous avons la faiblesse de penser qu'il serait bon qu'il soit adopté avant la fin de l'année. Il se trouve que M. Pélissard et que d'autres parlementaires, sénateurs ou députés – je pense notamment à Mme Goulet – ont présenté des textes qui vont dans le même sens. Pourquoi ne pas les examiner conjointement, comme cela se pratique souvent ? Il n'y aurait aucune difficulté à cela !

Quoi qu'il en soit, je souhaite que l'Assemblée nationale puisse examiner rapidement le texte qui sera adopté, je l'espère, dans quelques minutes par le Sénat.

Monsieur le ministre, il est de la responsabilité du Gouvernement d'inscrire, s'il le souhaite, un texte à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ou de susciter le débat sur deux textes qui pourraient être examinés conjointement. La proposition de loi que nous votons aujourd'hui pourrait s'en trouver améliorée, car nous ne prétendons pas avoir atteint la perfection : c'est tout l'intérêt de la navette parlementaire !

Je remercie très sincèrement Alain Richard, car chacun a remarqué le sérieux de son travail et le souci constant qui a été le sien de faire en sorte que les modifications que nous proposons aujourd'hui s'inscrivent dans un dispositif juridique totalement cohérent, même si les discussions ont été vives.

Je remercie, bien sûr, tous les collègues qui ont participé à ces échanges. Il n'aura échappé à personne que, si nous avons eu quelques débats de procédure au cours des trois séances qui ont été consacrées à l'examen du texte, pour ce qui est du fond, la discussion a été solide et intéressante. Les améliorations apportées viennent d'ailleurs des différentes travées de notre assemblée.

Pour conclure, je souligne, au nom de la commission des lois et de sa majorité, qu'en assumant ce travail le Sénat a joué pleinement son rôle. Chacun le sait, la Constitution précise que le Sénat représente les collectivités locales de la République. Il était donc naturel que notre assemblée se saisisse tout de suite des problèmes concrets auxquels sont confrontés les 550 000 élus locaux de ce pays, qui n'auraient pas compris que le Sénat ne fasse rien.

Nous avons pris cette première initiative. Il nous semble qu'elle est conforme à la mission du Sénat et qu'elle permettra, si elle prospère, monsieur le ministre, ce qui dépendra de vous et de la majorité de l'Assemblée nationale, des avancées utiles pour régler les problèmes et aller plus loin dans le sens d'une intercommunalité très respectueuse de l'esprit de la décentralisation.

L'esprit de la décentralisation consiste à donner le pouvoir aux représentants des collectivités locales, aux élus.

Dire cela, ce n'est pas manifester une quelconque hostilité à l'État. Au contraire, nous l'avons souligné à maintes reprises, car nous sommes profondément attachés à l'État républicain. Le débat a déjà eu lieu il y a trente ans, il y a vingt ans, à propos de toute une série de lois. L'esprit républicain implique de vouloir un État fort, c'est-à-dire un État qui fait ce qu'il a à faire, qui remplit ses missions, ce qui n'exclut nullement de vouloir en même temps une décentralisation allant jusqu'à son terme.

Le Sénat, s'il vote ce texte, respectera les valeurs très fortes que sont à la fois la décentralisation et l'attachement à l'esprit républicain.

Il est procédé au dépouillement du scrutin

Voici le résultat du scrutin n° 18 :

Nombre de votants 341

Nombre de suffrages exprimés 328

Majorité absolue des suffrages exprimés 165

Pour l'adoption 187

Contre 141

Le Sénat a adopté.

Courrier du Président du Groupe socialiste aux élus locaux

Madame, Monsieur le Maire, Cher(e) Collègue,

Les principaux griefs exprimés à l'égard de la loi du 10 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales peuvent se résumer ainsi : précipitation, absence de concertation, recentralisation. Sur ce sujet important, les conditions d'un débat législatif apaisé, que nous réclamions de nos vœux, souvent bien au-delà des clivages politiques, n'ont pas été réunies. Elaboré sans la concertation souhaitable, le projet de réforme territoriale n'aura pas rencontré l'accord des élus locaux. Il aura même réussi à faire pratiquement l'unanimité contre lui.

La première des initiatives du nouveau Sénat a été de prendre l'exacte mesure des difficultés rencontrées par les élus locaux et de leur apporter les correctifs adéquats.

C'est ainsi que le groupe socialiste a décidé d'inscrire à l'ordre du jour du Sénat une proposition de loi relative à l'intercommunalité, débattue en séance publique le 4 novembre dernier.

Par ce texte, nous avons proposé des solutions simples.

Nous avons voulu donner un temps suffisant à la négociation sans que celle-ci ne soit contrainte par la date butoir du 31 décembre 2011, aujourd'hui inscrite dans la loi. Nous avons voulu remettre les élus locaux, tout particulièrement les maires, au cœur du dispositif en donnant la primauté à la Commission Départementale de Coopération Intercommunale.

Il s'agissait par ses deux dispositions de redonner aux élus locaux le pouvoir de présider eux-mêmes aux destinées de l'intercommunalité et de ne rien imposer à marche forcée.

Notre proposition de loi accroît le pouvoir des élus en étendant les prérogatives de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI).

Elle assouplit sans déstabiliser puisqu'elle a permis d'adopter que la composition du conseil communautaire et du bureau des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) transformés, étendus ou fusionnés, resterait régie, jusqu'en mars 2014, par les règles en vigueur avant la promulgation de la loi de réforme des collectivités territoriales.

Elle rassure puisqu'elle soustrait les syndicats compétents en matière scolaire ou d'action sociale à l'encadrement prévu par la loi du 16 décembre 2010. Elle permet de surcroît de ne pas imposer un rattachement artificiel aux communes enclavées ou aux îles.

Elle simplifie, en l'unifiant, le processus d'achèvement et de rationalisation des intercommunalités pour favoriser la concertation locale. Un rôle-moteur est donné à la CDCI, compétente pour élaborer conjointement avec le préfet le schéma et adopter celui-ci. Nous avons également prévu une possibilité de révision du schéma selon la même procédure dans l'année qui suit celle du renouvellement général des conseils municipaux.

Elle améliore le processus d'adoption du schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI). C'est ainsi qu'elle assouplit le dispositif pour mieux tenir compte des réalités locales. Elle transfère du préfet à la CDCI la faculté d'abaisser le seuil démographique de 5.000 habitants prévu pour la constitution d'EPCI à fiscalité propre, en raison de spécificités géographiques locales. Elle subordonne en outre la suppression de syndicats ou la modification de leur périmètre à la reprise de leurs compétences par un EPCI à fiscalité propre.

Notre proposition renforce par ailleurs les droits du conseiller communautaire suppléant, ce qui permet de répondre aux réclamations nombreuses portant sur la réduction à un seul représentant pour les petites communes résultant du barème inscrit dans la loi.

Ces dispositions, ainsi que celles dont nous débattons au Sénat lors de l'examen de la Proposition de

loi relative à l'abrogation du conseiller territorial le 16 novembre prochain, constituent un préalable nécessaire aux futurs Etats généraux des élus locaux proposés par le président du Sénat dont l'objet sera de définir les contours de la troisième étape de la décentralisation que les sénateurs socialistes sont déterminés à mettre en œuvre.

Il revient maintenant au Gouvernement et à l'Assemblée Nationale de se saisir du texte adopté à notre initiative le 4 novembre dernier par le Sénat. Nous souhaitons vivement que le processus parlementaire se poursuive afin que ce texte, éventuellement amélioré, soit définitivement adopté avant la fin de l'année. De grandes associations d'élus ont d'ailleurs souhaité voir rapidement mises en œuvre la plupart des modifications inscrites dans notre proposition de loi. Chacun doit donc prendre ses responsabilités.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur le Maire, Cher(e) Collègue, en l'expression de mes sentiments les meilleurs.

François REBSAMEN
Président du Groupe Socialiste
Sénateur de la Côte d'Or

COMMUNIQUE
DE
Jean-Pierre SUEUR,
Sénateur du Loiret

**Le Sénat de gauche vote une proposition
de loi pour répondre aux difficultés et problèmes
auxquels les élus locaux sont confrontés**

Ce vendredi 4 novembre, les sénateurs de la nouvelle majorité ont fait adopter par le Sénat un texte de loi sur l'Intercommunalité, apportant de premières réponses aux problèmes, aux difficultés et aux mécontentements des élus locaux suscités par l'application de la réforme territoriale.

Cette proposition de loi a trois objectifs :

- Redonner du temps aux élus pour permettre de vraies concertations locales.
- Remettre les élus locaux au cœur du processus, conformément à l'esprit de la décentralisation, grâce au rôle moteur désormais assuré par la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI).
- Veiller au maintien des syndicats scolaires et ainsi au lien entre les communes et les écoles, constitutif de l'esprit républicain.

Il revient maintenant au Gouvernement et à l'Assemblée nationale de se saisir du texte que le Sénat vient d'adopter. Les sénateurs socialistes souhaitent vivement que le processus parlementaire se poursuive afin que ce texte soit définitivement adopté avant la fin de l'année. **De grandes associations d'élus souhaitent d'ailleurs voir rapidement mises en œuvre la plupart des modifications inscrites dans ce texte. Et comme il apparaît clairement que des dispositions législatives sont, pour cela, nécessaires, chacun doit maintenant prendre ses responsabilités.**

Le Sénat débattera le 16 novembre d'une proposition de loi visant à revenir sur la création du conseiller territorial.

Diffusion le 4 novembre 2011

COMMUNIQUE

La proposition de loi socialiste sur l'Intercommunalité adoptée en commission des lois : Une première réponse à l'inquiétude et à la fragilisation des élus locaux

La commission des lois du Sénat a adopté mercredi la proposition de loi socialiste déposée par Jean-Pierre Sueur en septembre 2011 sur l'intercommunalité et qui sera examinée en séance le 2 novembre prochain.

Les regroupements intercommunaux ainsi que les suppressions de syndicats intercommunaux imposés à marche forcée par le Préfet et dans des délais très courts inquiétaient les élus concernés.

Les dispositions adoptées aujourd'hui en commission des lois vont les rassurer et leur redonner le pouvoir de présider eux-mêmes aux destinées de l'intercommunalité.

Le calendrier de mise en œuvre est modifié et le rôle moteur de l'élaboration du schéma revient désormais à la CDCI (commission départementale de coopération communale) qui est composée d'élus, plutôt qu'au Préfet.

Ce texte a pour objet de répondre d'urgence à des problèmes concrets rencontrés par des élus locaux suite à la mise en œuvre de la réforme territoriale. Il n'est qu'un volet du sujet, puisque le Groupe socialiste a fait inscrire dans son temps d'initiative parlementaire une proposition de loi supprimant le conseiller territorial. Celle-ci sera examinée par le Sénat le 16 novembre prochain.

Par ailleurs, M. Jean-Pierre Bel, président du Sénat, a annoncé la tenue d'Etats généraux des élus locaux. Ceux-ci seront de nature à préciser les contours de la troisième étape de la décentralisation que les sénateurs socialistes sont déterminés à mettre en œuvre.

Diffusion le 26 octobre 2011

Proposition de loi n°793 de Jean-Pierre SUEUR
Rapporteur Alain RICHARD

COMMUNIQUE DE LA COMMISSION DES LOIS

La Commission des lois enrichit et adopte la proposition de loi relative à l'intercommunalité

Réunie le mercredi 26 octobre 2011 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur (Soc. Loiret), président, la commission des lois du Sénat a examiné le rapport de M. Alain Richard (Soc. Val-d'Oise) sur la proposition de loi déposée le 25 septembre 2011 par M. Jean-Pierre Sueur « **visant à préserver les mandats en cours des délégués des EPCI menacés par l'achèvement de la carte de l'intercommunalité** ».

Elle a adopté les dispositions suivantes :

1°) La commission a accru le pouvoir des élus en étendant les prérogatives de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) et en maintenant l'objectif de l'achèvement effectif de la carte intercommunale avant la fin de 2013.

Elle a revu le processus d'adoption du schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI) en assouplissant ses orientations pour mieux tenir compte des spécificités locales : d'une part, **en transférant du préfet à la CDCI** la faculté d'abaisser le seuil démographique de 5.000 habitants prévu pour la constitution d'EPCI à fiscalité propre, en raison de spécificités géographiques locales, et d'autre part, en subordonnant la suppression de syndicats ou la modification de leur périmètre à la reprise de leurs compétences par un EPCI à fiscalité propre. Par ailleurs, les îles composées d'une seule commune échapperont à la règle de couverture intégrale du territoire par des communautés.

2°) A l'initiative de Mme Jacqueline Gourault (UCR Loir-et-Cher), la commission a préservé la compétence des syndicats en matière **de création et de fonctionnement des écoles** et en matière d'action sociale.

3°) Toujours dans le même objectif visant à accroître le pouvoir des élus locaux, **la commission a simplifié -en l'unifiant- le processus d'achèvement et de rationalisation des intercommunalités** pour favoriser la concertation locale, en réorganisant les dispositifs prévus par la loi du 16 décembre 2010 pour l'élaboration du SDCI et sa mise en œuvre. Le calendrier retenu par la commission fixe au 31 mars 2013 la date d'adoption du SDCI.

Dans l'intervalle, la CDCI devrait adopter sa proposition finale avant le 31 octobre 2012, l'accord des communes devrait être recueilli avant le 31 janvier 2013.

Dans ce cadre :

- la commission a attribué le rôle-moteur à la CDCI qui serait compétente pour élaborer et adopter le schéma ;

- elle a intégré le rôle du préfet dans le processus en lui permettant, dès son ouverture, de présenter son analyse de la situation locale et de formuler ses recommandations ; il pourrait ainsi saisir la CDCI des travaux déjà réalisés dans le processus en cours ;
- elle a rationalisé la procédure d'élaboration du schéma en consultant les collectivités, dès son ouverture, sur les compétences que pourrait exercer chacun des EPCI à fiscalité propre envisagés ;
- elle a prévu une clause de sauvegarde en confiant au préfet le soin d'établir la proposition finale et d'arrêter le schéma en cas de blocages à la CDCI ;
- elle a rendu possible la révision du schéma selon la même procédure dans l'année qui suit celle du renouvellement général des conseils municipaux.

4°) Affirmant sa volonté de garantir la stabilité de la gouvernance intercommunale et de prendre en compte **le désir d'une plus grande souplesse exprimé par nombre d'élus locaux**, la commission a adopté plusieurs innovations concernant la composition et le fonctionnement des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre :

- reprenant une demande conjointe de l'Association des maires de France et de l'Association des communautés de France, elle a prévu que la composition des conseils communautaires de tous les EPCI créés avant la promulgation de la loi du 16 décembre 2010 **restera régie par un système d'accords locaux** et ce, même si ces groupements étaient affectés par le processus de rationalisation de la carte intercommunale (fusion, extension ou transformation) ;

- elle a repris la disposition inscrite dans la proposition de loi initiale permettant le maintien des représentations de communes au sein des communautés de communes adoptées en début de mandat en cas d'extension, de fusion et de transformation des communautés ;

- elle a assoupli le régime applicable **aux suppléants** des délégués communautaires et leur a permis de représenter efficacement la commune dont ils sont issus ;

- elle a **favorisé la conclusion d'accords locaux** dans les communautés de communes et d'agglomération **en relevant de 25 %** le plafond que le législateur avait fixé en 2010 pour limiter le nombre de membres des conseils communautaires.

5°) A l'initiative de Mme Valérie Létard (UCR Nord-Pas-de-Calais) et de M. Jean-Paul Amoudry (UCR Haute-Savoie), la commission a permis au président d'un EPCI de s'opposer au transfert partiel des pouvoirs de police des maires avant la fin de l'année 2012.

6°) La commission a enfin souhaité donner davantage de visibilité en matière fiscale et financière aux EPCI nouvellement créés ou modifiés : elle a ainsi imposé aux administrations déconcentrées de l'État de conseiller les élus intercommunaux, à la demande de ces derniers, pour « l'analyse de la situation financière du groupement et des options dont ils disposent en matière fiscale ».

En conséquence, le titre de la proposition de loi a été modifié : il devient « Proposition de loi portant diverses dispositions relatives à l'intercommunalité ».

**Cette proposition de loi sera examinée en séance publique par le Sénat le
mercredi 2 novembre 2011 à 14 h 30**

Bulletin du Groupe socialiste du Sénat

avec la participation des collaborateurs du groupe

Coordination : Marie d'OUINCE

Aïcha KRAI

Secrétaire de rédaction - réalisation et conception - publication

Contact : 01 42 34 38 51 - Fax : 01 42 34 24 26

www.senateurs-socialistes.fr

Reprographie : Sénat
