

# COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

**Mercredi 20 janvier 2010**

MOTION RÉFÉRENDAIRE  
RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (Suite)

## SOMMAIRE

<b>DÉPÔT D'UN RAPPORT .....</b>	<b>1</b>
<b>MOTION RÉFÉRENDIAIRE .....</b>	<b>1</b>
<b>RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (Suite) .....</b>	<b>14</b>
<i>Discussion générale (Suite)</i>	<b>14</b>
<i>Exception d'irrecevabilité</i>	<b>21</b>
<i>Question préalable</i>	<b>25</b>
<i>Renvoi en commission</i>	<b>28</b>
<i>Discussion des articles</i>	<b>31</b>
Division additionnelle avant le titre premier	<b>31</b>

## SÉANCE du mercredi 20 janvier 2010

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

PRÉSIDENCE DE MME CATHERINE TASCA,  
VICE-PRÉSIDENTE

SECRÉTAIRES :

M. ALAIN DUFAUT ET MME ANNE-MARIE PAYET

*La séance est ouverte à 14 h 30.*

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

### Dépôt d'un rapport

**Mme la présidente.** – M. le Président du Sénat a reçu de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, en application de l'article D. 614-3 du code monétaire et financier, le rapport pour 2008 du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières, qui a été transmis à la commission des finances et sera disponible au bureau de la distribution.

*Acte est donné du dépôt de ce rapport.*

### Motion référendaire

**Mme la présidente.** – L'ordre du jour appelle l'examen de la motion de M. Jean-Pierre Bel, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de nos collègues tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

**M. Jean-Pierre Bel, premier auteur de la motion.** – Les premiers jours de l'année sont l'occasion pour nous d'aller à la rencontre de nos concitoyens. Tous ceux que j'ai croisés m'ont fait part de leur inquiétude face à la dégradation de leurs conditions de vie, à la montée du chômage, à l'extension de la précarité qui obscurcit l'horizon de centaines de milliers d'entre eux. Mais plutôt que de chercher à alléger ces souffrances, le Gouvernement a choisi d'occuper pendant plusieurs semaines le Sénat et l'Assemblée nationale à réformer l'organisation territoriale de la France.

Certes, il y a des raisons de poursuivre la décentralisation et d'adapter les structures locales au monde d'aujourd'hui. Mais ce projet de loi est éminemment politique et même, au sens propre du terme, idéologique. Nous sommes nombreux à y voir un nouveau signe du démantèlement de l'État, de la

substitution à l'État républicain d'un État *manager*. Il est vrai que les cadeaux fiscaux consentis aux riches obligent le Gouvernement à chercher de nouvelles marges de manœuvre en se défaussant de ses responsabilités sur les collectivités locales... Tous les textes qui nous sont soumis témoignent de la volonté obsessionnelle de remettre en cause la décentralisation entamée en 1982 à l'initiative de François Mitterrand et Pierre Mauroy ; ce dernier a d'ailleurs dénoncé cette tentative de « replonger le pays dans un passé révolu ».

Puisqu'ils vont être désignés comme boucs émissaires tout au long de cette discussion, permettez-moi de rendre hommage aux 560 000 élus locaux, dont la plupart sont bénévoles et ne comptent pas leur temps au service de leur collectivité, qui exercent d'immenses responsabilités sans garanties suffisantes, qui font vivre la démocratie et contribuent à l'investissement, à l'innovation et au développement de la France. Nous récusons l'accusation d'immobilisme : nous avons formulé des propositions précises de réforme. Mais nous voulons réformer pour aller de l'avant, non pour revenir en arrière.

Par sa méthode, le Gouvernement a fait la preuve de son mépris pour les élus locaux, leurs associations et leurs représentants parlementaires. Cette réforme incohérente suscite des inquiétudes bien légitimes. Parce qu'elle remet en cause des valeurs auxquelles les Français sont attachés, elle ne peut être légitimée que par la consultation du peuple souverain.

L'incohérence est d'abord d'avoir réformé la fiscalité locale avant de clarifier les compétences de chaque échelon territorial. Certes, la réforme de la taxe professionnelle a été assortie d'une clause de rendez-vous. Mais en cas de transferts de compétences, il faudra tout reprendre à zéro.

La volonté de rapprocher les régions des départements témoigne d'une grave méconnaissance des réalités locales, comme l'a souligné le président de l'Association des régions de France. Dans notre organisation territoriale, il y a deux niveaux : un niveau stratégique qui va de l'Europe aux régions en passant par l'État, les régions ayant pour rôle de mettre en œuvre les politiques économiques et de réaliser les grands équipements financés par l'État et l'Union européenne, et un niveau de proximité qui va des départements aux communes en passant par les intercommunalités, les départements étant chargés de la solidarité sociale et territoriale. Le rapprochement illogique des départements et des régions augure, n'en doutons pas, de leur fusion à venir.

La clarification des compétences de chaque échelon est remise à plus tard -douze mois après la promulgation de la loi- alors que le comité Balladur a intitulé son rapport *Il est temps de décider*. Elle n'interviendra donc pas avant la mi-2011 ; mais alors l'élection présidentielle sera trop proche. (*On le*

*conteste au banc du Gouvernement*) Ce volet de la réforme est donc renvoyé au prochain quinquennat !

Le débat au Sénat reflètera sans doute la crise de confiance entre les élus locaux et le Gouvernement, illustrée par le congrès des maires de novembre dernier. Cette mésentente n'est pas nouvelle : elle remonte à 2004, quand M. Raffarin a décidé de transférer des compétences aux collectivités sans compensation.

**M. Jean-Jacques Hyst**, *président de la commission des lois*. – Le mal vient de plus loin !

**M. Jean-Pierre Bel**, *premier auteur de la motion*. – Mais la défiance s'aggrave. Les élus ne croient pas à la compensation-relais de la suppression de la taxe professionnelle : on leur refait une nouvelle fois le coup de la « compensation à l'euro près »... Ils savent que cette réforme met en péril l'équilibre des finances locales sans s'attaquer aux inégalités territoriales. Mais ils ne sont pas entendus. Il est loin le temps où Mme Alliot-Marie, alors ministre de l'intérieur, écrivait dans *Le Monde*, le 26 novembre 2009, qu'une réforme de cette ampleur ne pouvait se faire sans concertation ni recherche du consensus !

Le Sénat lui-même a-t-il été entendu ? Il avait constitué une mission d'information pluraliste, dont le rapport publié le 17 juin 2009 a été cosigné par MM. Belot et Krattinger et par Mme Gourault. Ses conclusions étaient les suivantes : oui à une meilleure coordination des exécutifs locaux, non au conseiller territorial ; oui au renforcement des chefs de files des collectivités, non à la suppression de la clause de compétence générale ; oui enfin au renforcement de l'autonomie fiscale et de la péréquation. Pourtant, dès le débat du 30 juin 2009, en écho aux propos du Président de la République devant le Congrès, M. le ministre annonçait la création du conseiller territorial et la remise en cause de la compétence générale. Les exigences du Sénat à propos de la réforme de la taxe professionnelle n'ont pas non plus été entendues, et les voix discordantes de la majorité se sont rapidement tues. Je suis curieux d'entendre M. le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire qui, lorsqu'il siégeait parmi nous, se déclarait « opposé au rapprochement des conseillers généraux régionaux », considérant que « le couple département-région n'est pas un couple pertinent, contrairement au couple département-commune », comme le révèle le rapport Belot ! (*Exclamations à gauche. M. Philippe Adnot applaudit*)

Une réforme d'une telle importance, qui remet en cause des éléments fondamentaux du pacte républicain et porte atteinte à des principes constitutionnels, doit être soumise à référendum. Mais nous connaissons la réticence de la majorité à recourir à cette procédure. Nous attendons toujours qu'une loi organique permette d'appliquer la nouvelle disposition constitutionnelle qui rend possible un référendum à l'initiative conjointe du Parlement et du peuple.

Ce projet pose des questions fondamentales, constitutionnelles, politiques que seul le peuple souverain doit trancher. Cinq motifs justifient le recours au référendum.

Les Français doivent se prononcer sur la poursuite ou non du processus de décentralisation. Alors que l'article premier de la Constitution dispose que l'organisation de la République française est décentralisée, la politique menée depuis 2007 à l'égard des collectivités territoriales traduit une volonté de recentralisation. En témoignent, récemment, la suppression de la taxe professionnelle et le projet de rapprochement des départements et des régions malgré l'hostilité des associations d'élus locaux. Le modèle que ce texte veut imposer au pays est celui de la concentration des pouvoirs, un modèle dans lequel le chef de l'État a tout pouvoir d'orienter les dépenses des collectivités et de canaliser leurs investissements nécessaires à l'avenir de la France, de ses territoires et à l'activité de ses entreprises. Cette tentation récurrente de la droite jacobine avait été dénoncée en juin 2000, par Michel Mercier... (*Murmures ironiques à gauche*)

**M. Jean-Patrick Courtois**, *rapporteur de la commission des lois*. – C'est la gloire !

**M. Jean-Pierre Bel**, *premier auteur de la motion*. – ...dans les termes suivants : « forcé de s'adapter aux réalités de la mondialisation dans un cadre européen plus contraignant, l'État est tenté de faire des collectivités locales les instruments de ses politiques. Il cède trop souvent à la tentation récurrente de la recentralisation ».

**M. Jean-Jacques Hyst**, *président de la commission*. – Les temps ont changé depuis 2000.

**M. Jean-Pierre Bel**, *premier auteur de la motion*. – Un seul exemple pris dans ce texte suffira à illustrer ce propos : s'il est certes nécessaire de rationaliser l'intercommunalité, confier au préfet un pouvoir de contrainte exceptionnel est contraire au principe même de valeur constitutionnelle, de décentralisation. Les Français doivent pouvoir se prononcer sur ce qu'ils souhaitent : décentralisation ou recentralisation ?

Deuxième motif, la fusion programmée des départements et des régions. L'article 72 de la Constitution dispose que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus. Ce qui signifie que chaque collectivité doit disposer d'une assemblée délibérante qui lui est propre. Or, ce texte organise la fusion des conseils généraux et des conseils régionaux. Dans son ouvrage *La France peut supporter la vérité*, publié en 2006, François Fillon estimait de fait que le conseiller territorial est le préalable à la fusion entre départements et régions. Estimant qu'il « aurait assuré la coordination des politiques de ces deux échelons en attendant leur fusion », il regrettait que cette proposition de l'UMP n'ait pas été reprise par Jacques Chirac en 2002. Premier ministre, il réalise enfin son projet... soutenu

en cela par M. Copé qui appelle de ses vœux la fusion entre les deux administrations. Avec le conseiller territorial, chaque niveau perd sa spécificité, impulsion et coordination pour la région, qui devient simple structure d'accompagnement des politiques nationales, proximité pour le département, dont il prépare la suppression. Notons, au passage, que la fonction de conseiller territorial organise le cumul des mandats obligatoires et crée un conflit d'intérêt permanent : chaque élection fera l'amalgame de bilans et de projets contradictoires. Les Français doivent pouvoir se prononcer sur ce qu'ils souhaitent : pérennité des départements et des régions ou fusion.

Troisième motif qui justifie le recours au référendum : les Français doivent pouvoir se prononcer directement sur le principe de l'organisation territoriale de notre République. Alors que l'article 72 de la Constitution dispose que les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon, ce texte envisage de supprimer la clause générale de compétence, donc de priver les départements et les régions de la seule solution qui permet d'appliquer des politiques adaptées aux besoins de chaque territoire. C'est aux Français qu'il revient de décider si les compétences des collectivités locales doivent se cantonner à ce qu'en décide l'État ou si elles doivent garder leur compétence générale, afin notamment de répondre aux attentes des usagers des services publics locaux.

Quatrième motif, la réforme qui nous est proposée remet en cause le principe de parité énoncé à l'article premier de la Constitution, qui dispose que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux. Or, dans le nouveau mode de scrutin que vous proposez, 80 % des conseillers territoriaux, soit 2 400 élus, seront élus au scrutin uninominal à un tour dans le cadre des cantons et 20 %, soit 600 élus, sur des listes paritaires départementales, avec un système de report des voix parfaitement incompréhensible pour l'électrice ou l'électeur, fût-il des plus avertis. Un tel système, si on le projette sur les résultats des dernières élections régionales et cantonales, laisse raisonnablement attendre, pour 2014, une proportion de 19,3 % de femmes pour 80,77 % d'hommes. (*Voix féminines à gauche* : « Hou ! »)

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Cette extrapolation n'a pas de sens.

**M. Jean-Pierre Bel, premier auteur de la motion.** – Sur les 3 000 conseillers territoriaux attendus, on risque de ne plus trouver que 579 femmes, contre 1 381 aujourd'hui, dont 285 élues sur liste et 294 élues au scrutin uninominal, pour 2 421 hommes, contre 4 462 aujourd'hui.

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – C'est formidable, on nous annonce d'avance les résultats des élections !

**M. Jean-Pierre Bel, premier auteur de la motion.** – Les femmes, qui verront leur effectif diminuer de 58 %, seront donc les grandes perdantes du nouveau système. Ce texte, loin de « favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives », organise tranquillement, en catimini, un recul. Non contents de revenir à la situation d'avant les lois de décentralisation de 1982, vous revenez à celle d'avant 1999, lorsque la parité a été inscrite dans la Constitution. Les Français doivent pouvoir se prononcer directement sur le maintien, ou non, d'un mode de scrutin qui favorise la parité.

Enfin, le référendum doit permettre de valider, ou non, une manipulation électorale au profit exclusif de l'UMP. Alors que l'élection, c'est-à-dire la désignation d'une femme ou d'un homme par le suffrage des citoyens, constitue un principe constitutionnel fondamental de la République, le projet de loi instaure un mode de scrutin dans lequel une partie des conseillers territoriaux élus à la proportionnelle le seront grâce aux suffrages obtenus par les candidats qui n'ont pas été élus au mandat de conseiller territorial mais se sont rattachés à une liste. Le mode de scrutin est d'une telle complexité qu'il a été récusé par le Conseil d'État qui a estimé...

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Voilà que M. Bel va nous citer un avis qui n'a pas été rendu public.

**M. Jean-Pierre Bel, premier auteur de la motion.** – ...qu'« en rendant très difficile pour l'électeur, dont le choix est lié entre un candidat au scrutin uninominal et une liste au scrutin proportionnel, de prévoir si sa voix sera utilisée au profit du candidat ou de la liste, le dispositif envisagé est de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin ». C'est ainsi que le Conseil d'État a considéré que le dispositif proposé...

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Le temps de parole de l'orateur est écoulé...

**M. Jean-Pierre Bel, premier auteur de la motion.** – ...était « de nature à porter atteinte à l'égalité comme à la sincérité du suffrage compte tenu des modalités complexes de la combinaison opérée entre le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel dans le cadre d'un scrutin à bulletin unique ». Mieux encore, dans son avis du 15 octobre 2009, il estime que ce mode de scrutin pourrait permettre « qu'une liste ayant recueilli au niveau régional moins de voix qu'une autre puisse néanmoins obtenir plus de sièges qu'elle ». Ce mode de scrutin est au reste si illisible, si incompréhensible, si injuste qu'il ne recueille pas de majorité au Sénat, si j'en crois les propos du président Larcher... Les Français doivent donc pouvoir se prononcer directement sur le maintien, ou non, du principe républicain selon lequel un candidat est élu s'il a bénéficié du plus grand nombre de suffrages exprimés sur son nom ou s'il appartient à la liste ayant remporté le plus grand nombre de voix.

Nous n'avons pas peur du référendum. Il peut se révéler utile, combiné à la démocratie parlementaire. Le débat que nous aurons lors de cette première lecture doit pouvoir éclairer utilement les Français sur les enjeux de cette réforme territoriale. C'est pourquoi nous proposons de consulter les Français par référendum...

**Mme la présidente.** – Il faut conclure.

**M. Jean-Pierre Bel, premier auteur de la motion.** – ...sur un projet de réforme complexe mais qui pose pourtant aux Français des questions simples : voulez-vous ou non la poursuite de la décentralisation ? Voulez-vous ou non étendre le cumul des mandats en le rendant obligatoire pour les élus de la région et du département ? Voulez-vous ou non un recul de la parité au niveau local ? Voulez-vous ou non la suppression du département ?

La réforme que vous prétendez engager modifie profondément l'organisation des pouvoirs publics, elle entame les prérogatives d'un contre-pouvoir important, celui des collectivités locales, elle remet en cause les services publics et l'action publique au niveau décentralisé. Elle entraînerait un bouleversement d'une organisation façonnée par l'histoire et la pratique, où les mots de décentralisation, de libertés et de démocratie locales seraient remplacés par ceux de centralisation, de recul de la démocratie et des solidarités locales et par la négation de la libre administration. (*Applaudissements à gauche*)

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Je serai bref, pour rattraper le temps largement dépassé par M. Bel. (*Applaudissements à droite ; vives protestations à gauche*)

Votre demande est originale. Vous proposez un référendum non sur le projet de loi déposé par le Gouvernement mais sur le texte adopté par la commission. Vous dites invoquer cinq motifs à l'appui, mais il serait plus juste de dire que vous avez cinq questions toutes prêtes pour cette consultation. (*On le conteste vivement à gauche*)

« Recentralisation », création du conseiller territorial, clause générale de compétence, « remise en cause de la parité », « suppression du département » : j'ai noté au moins cinq questions que vous voulez poser par un seul référendum !

Cette réforme est pragmatique, il ne s'agit pas de recentraliser, comme on l'entend ici ou là, mais d'ajuster la décentralisation, comme cela a déjà été fait à plusieurs reprises depuis 1982 et sans recours au référendum, soit dit en passant. Nous confierions tous les pouvoirs au préfet ? Il s'agit seulement de lui confier temporairement des compétences qui rassureront et je vous ferai remarquer que si le préfet n'avait pas été là, la décentralisation n'aurait pas pu atteindre le niveau qu'elle a atteint aujourd'hui : votre procès est fallacieux !

Nous ferions fusionner la région et le département ? Pas du tout puisque deux assemblées délibérantes demeurent, avec leurs spécificités propres ! Mais le conseiller territorial assurera la coordination des politiques publiques, c'est plus cohérent !

Nous supprimerions la clause générale de compétence ? Mais l'efficacité commande que les compétences soient effectives et exclusives, c'est comme cela que ça se passe quand une commune délègue une compétence à une intercommunalité : ce n'est pas pour continuer à l'exercer ensuite !

Nous serions contre la parité ? Mais si la réforme va effectivement diminuer le nombre de femmes conseillers, l'amendement de la commission va atténuer cet effet et il disparaîtra lorsque nous examinerons la loi sur le mode de scrutin, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. (*Exclamations à gauche*)

Nous sommes à l'aube d'une réforme majeure pour les collectivités locales, des réunions se sont tenues dans toute la France, nos concitoyens en sont informés ! Ils en sont aussi désinformés, au gré d'une propagande politique menée par certains conseils généraux, aux frais du contribuable ! (*Exclamations sur les bancs socialistes, applaudissements à droite*)

**M. Roland Povinelli.** – C'est faux ! On n'a pas le droit de mentir au Sénat ! (*M. Roland Povinelli se lève, s'empare du microphone et prolonge son propos, sa voix couverte par les vives exclamations venues des bancs de droite, où l'on fait remarquer, notamment, qu'il n'a pas demandé la parole*)

**Mme la présidente.** – Monsieur Povinelli, vous n'avez pas la parole !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Mon cher collègue, vous apporterez les preuves de vos dénégations !

**M. Roland Povinelli.** – Vous n'êtes que des godillots ! (*Mêmes mouvements*)

**Mme la présidente.** – Monsieur Povinelli, vous aurez la parole quand vous la demanderez !

**M. Roland Povinelli.** – Je ne supporte pas d'entendre de tels mensonges !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Il n'y a que la vérité qui blesse !

Mes chers collègues, la commission a amélioré ce texte et je suis sûr que notre débat sera de grande qualité, le Sénat est attendu sur des questions aussi importantes que l'intercommunalité, la métropole, le développement local : faisons notre travail de parlementaires plutôt que de nous y soustraire en renvoyant au référendum ! Et l'opposition serait bien inspirée de cesser sa désinformation ! Vous allez jusqu'à dire à nos concitoyens : « Les services publics

vont disparaître ! » et aux associations : « C'en sera fini de vos subventions ! ».

**M. David Assouline.** – C'est vrai !

**M. Jean-Jacques Hiest,** *président de la commission.* – C'est parfaitement faux ! Ce texte est technique (*exclamations à gauche*), il porte sur de nombreux points, abordons-le sérieusement ! C'est pourquoi je vous propose de repousser cette motion ! (*Vifs applaudissements à droite, exclamations à gauche*)

**M. Edmond Hervé.** – Comme M. Bel, je m'en tiendrai au principal, car c'est le principal qui gouverne la forme. Demander aux citoyens de se prononcer sur un sujet essentiel, cela constitue une preuve de respect, un acte de mobilisation et une marque de confiance.

Ce texte entre-t-il dans le champ référendaire ? Oui pour trois raisons de droit.

Il concerne l'organisation des pouvoirs publics, dont les collectivités territoriales et leurs établissements sont partie prenante. Que seraient le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, le pouvoir réglementaire, l'autorité judiciaire sans les collectivités territoriales ? Touchant à leur existence même, à leurs compétences, à leurs rapports, à leurs relations avec l'État, à l'élection de leurs assemblées délibérantes, nous sommes bien au cœur de l'organisation des pouvoirs publics.

Les travaux préparatoires et la discussion générale ont montré les différences de conception même qui nous opposent sur ce texte : ce sont bien ces différences de fond que le peuple doit trancher !

Ce texte remet en cause le processus initié en 1981, vous allez même jusqu'à rompre cette tradition législative inaugurée par la grande charte communale de 1884 consistant à attribuer une compétence générale aux collectivités, justifiée par la notion d'intérêt local.

**M. Jean-Jacques Hiest,** *président de la commission.* – Seulement pour la commune !

**M. Edmond Hervé.** – Non, les grandes lois relatives aux régions et aux départements ont suivi cette tradition !

Deuxième raison de droit : ce projet concerne les services publics. Personne ne peut contester le rôle déterminant des collectivités territoriales dans la réalisation des services publics. Les modalités d'organisation des collectivités locales et leurs moyens conditionnent la consistance même des services publics, et la réalité des principes de continuité, d'égalité, de neutralité, d'adaptation, de qualité, de transparence, de protection du consommateur.

Prisonnier d'une politique fiscale injuste et d'un déficit public qui bat tous les records, vous choisissez comme salut de diminuer systématiquement la

dépense publique, sans vous préoccuper de l'avenir ! (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

Vous appliquez cet impératif aux collectivités territoriales en cherchant à en diminuer les échelons, le nombre, en divisant par deux celui des conseillers généraux et territoriaux, en enserrant les compétences de la région et du département et en limitant l'autonomie financière des collectivités par la suppression de la taxe professionnelle. Les services à la population en feront les frais, la contribution fiscale et financière des ménages augmentera, alors même que la fiscalité locale ne tient pas compte du revenu des personnes !

Troisième raison de droit : ce projet concerne la politique économique, sociale et environnementale de la nation. Les trois quarts des investissements publics civils sont réalisés par les collectivités territoriales. Qu'aurait été le plan de relance sans leur implication, toutes sensibilités politiques confondues ? (*Applaudissements sur les bancs socialistes*) Que serait l'insertion, la formation, le bâtiment, le logement sans les collectivités ? Que serait l'industrie du transport, des travaux publics, de l'environnement, de la maîtrise de l'énergie, des communications sans les collectivités territoriales ?

Les départements sont les chefs de file de la politique sociale, qu'ils mettent en place avec les CCAS. Le RSA n'aurait pas existé sans le RMI et il n'y aurait pas eu de RMI si, depuis trente ans, des villes comme Besançon et Rennes ne l'avaient pas expérimenté ! (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

Les collectivités territoriales sont encore aux premières loges pour mettre en place les Grenelle de l'environnement et répondre aux engagements pris à Copenhague !

La décentralisation a fait, depuis trente ans, des avancées importantes. Avec M. Raffarin, nous regrettons qu'un bilan n'en n'ait pas été fait !

Nous voulons poursuivre cette dynamique au nom même des principes constitutionnels et nous demandons un référendum pour qu'ils soient respectés !

Le principe de la décentralisation, d'abord. De quelle décentralisation s'agit-il, dans le cadre d'un État républicain garant du pacte républicain, sinon de la recherche de la meilleure utilisation des ressources et des compétences pour répondre au mieux aux attentes ? Que serait l'université française si elle n'avait pas bénéficié de la décentralisation, des contrats de plan État-régions et du plan Universités 2000 ? (*Approbatons à gauche*) La décentralisation forme la voie incontournable de la modernisation des structures et des procédures, de l'approfondissement de la démocratie et de l'extension de la responsabilité.

Principe de parité, ensuite, mais aussi principe de libre administration et de non-tutelle d'une collectivité

sur une autre. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi, au nom d'une logique arithmétique, vous voulez étroitement les enfermer dans des champs de compétences car vous réintroduisez les tutelles et empêchez la contractualisation. Vous tournez le dos à la décentralisation, qui est faite...

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

**M. Edmond Hervé**. – ...de compétences transversales alors que les collectivités contribuent même aux fonctions les plus régaliennes, qu'il s'agisse de la sécurité, de la défense nationale ou des relations internationales.

**M. Jean-Jacques Hiest**, président de la commission. – La justice ?

**M. Edmond Hervé**. – On nous explique que nos régions n'auraient pas une taille suffisante alors qu'elles manquent seulement des compétences et des capacités budgétaires. Quant à l'argument de l'illisibilité, je vous renvoie aux 136 pages de l'article 2 de la loi de finances pour 2010 supprimant la taxe professionnelle !

Nous avons le devoir de nous saisir des affaires importantes en rendant aux citoyens le vrai sens de la politique. Un grand débat doit avoir lieu. Je veux saluer l'œuvre de Pierre Mauroy. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*) Il faut poursuivre les travaux de la mission Belot, animés par M. Krattinger et Mme Gourault...

**M. Nicolas About**. – Très bien !

**M. Edmond Hervé**. – La décentralisation a été une réussite, à nous d'en faire un grand projet porté par la Nation ! (*Applaudissements à gauche*)

**M. François Fortassin**. – Votre nombreuse présence le montre bien, cette motion référendaire est au cœur de nos discussions. Si elle divise notre groupe alors que tous ses membres s'opposent au projet du Gouvernement, c'est parce que certains collègues considèrent, et je les comprends, que le cœur de métier de notre Assemblée est de traiter de ces questions de réforme territoriale. Ils considèrent en outre que ce texte touffu, pour ne pas dire confus...

**Voix sur les bancs socialistes**. – Foutu ! (*Rires*)

**M. François Fortassin**. – ...pourrait être mal compris de nos concitoyens. Je voterai néanmoins la motion avec d'autres collègues de mon groupe car le projet s'apparente à un déni de démocratie. (*M. le président de la commission des lois s'exclame*) En ce cas, seul le peuple souverain est en droit de trancher. (« Très bien ! » sur les bancs CRC-SPG) Il y a une fragilité constitutionnelle...

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

**M. François Fortassin**. – Avec la confusion entre conseiller général et conseiller régional, le citoyen n'a

plus la possibilité de choisir : tout citoyen peut en effet souhaiter devenir conseiller général ou conseiller régional mais conserver une activité professionnelle afin de ne pas perdre le contact avec les réalités, ce qui suppose qu'il ne soit pas membre des deux assemblées départementale et régionale. C'est une première fragilité. Deuxièmement, le Parlement est bafoué...

**M. Jean-Jacques Hiest**, président de la commission. – C'est pour cela qu'on lui retire la faculté de légiférer !

**M. François Fortassin**. – Nous avons été nombreux à saluer les excellents travaux de la mission présidée par M. Belot et dont les rapporteurs étaient M. Krattinger et Mme Gourault. Il a fallu attendre sa dernière réunion pour que, tel un sanglier surgissant du maquis, apparaisse le conseiller territorial. S'il n'en avait pas été question jusqu'à ce mauvais coup, c'est qu'on a préféré le sortir au dernier moment plutôt que de le mettre en évidence.

Ce mode d'élection est contraire aux usages de notre République. Insolite, cocasse, il confine au burlesque, voire à l'ubuesque quand un conseiller territorial élu à la proportionnelle pourra, sans jamais avoir vu la tête ni la vareuse d'un électeur, présider un conseil général ou régional alors qu'aucun citoyen ne se sera prononcé en sa faveur.

**M. Nicolas About**. – Et dans les régions ?

**M. François Fortassin**. – Ce n'est pas ma conception du respect de la démocratie. De plus, qu'on le veuille ou non, il y aura recul de la parité. Certes, celle-ci s'appliquera dans les communes de plus de 500 habitants, mais ce n'est pas tout à fait la même chose d'être conseiller général ou régional et conseiller municipal d'une commune de 501 habitants : voilà une parité à deux vitesses.

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

**M. François Fortassin**. – Excusez-moi, mesdames...

**Voix à gauche**. – Vous avez raison !

**M. François Fortassin**. – Vous savez pourtant mon empathie pour le sexe féminin. (*Sourires*)

**M. Alain Chatillon**. – Il l'a dit !

**M. François Fortassin**. – Au risque de susciter des sarcasmes sympathiques, je dirai que les représentants de l'UMP devraient être les premiers à voter cette motion. La plupart d'entre eux ne se réclament-ils pas du général de Gaulle ? Ce dernier, que je sache, n'avait pas hésité, en 1969, à engager sa responsabilité devant le peuple sur une réforme territoriale...

**M. Jean-Jacques Hiest**, président de la commission. – Pas ça et pas à cette tribune !

**M. François Fortassin.** – Puisque vous considérez que cette réforme est excellente, offrez-lui cette formidable caisse de résonance et assurez-lui cette consécration par la population. Mais si vous ne voulez pas du texte référendaire, peut-être, malgré vos certitudes sur la qualité de la réforme, êtes-vous dubitatif quant au jugement de la population. (*Exclamations ironiques sur les bancs socialistes*) Il y va pourtant de la démocratie et, même si je changeais un jour de camp (*murmures plaisants sur divers bancs*), je maintiendrai qu'il faut faire appel au peuple. (*Applaudissements à gauche*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Nous soutenons cette motion référendaire car nous entendons que nos concitoyens soient saisis et puissent se prononcer sur votre réforme au terme d'un débat. Légitime en application de la loi fondamentale, la consultation du peuple est bien supérieure à l'interprétation de ses sentiments, voire de ses pulsions.

Lorsque l'on touche à l'organisation de nos institutions, la consultation populaire est une exigence démocratique. Nous l'avions d'ailleurs demandée dès la mise en place du comité Balladur. Nous n'avons pas été entendus jusqu'à présent, mais il ne faut pas désespérer. Certes, vous ne serez pas contraints de procéder à une nouvelle réforme constitutionnelle car, formellement, aucun niveau de collectivité n'est supprimé ni ajouté. De plus, vous avez saucissonné la réforme en présentant plusieurs textes. Néanmoins, vous voulez supprimer la commune et le département et vous créez de nouvelles entités qui ont tous les attributs des collectivités : les métropoles et des intercommunalités qui pourraient devenir des communes nouvelles. Les compétences doivent donc être redéfinies, d'autant que des départements et des régions les perdraient au profit des métropoles. Enfin, vous supprimez les conseillers généraux et régionaux et vous créez un nouvel élu, le conseiller territorial, espèce inconnue jusqu'ici.

En 2002, la révision de la Constitution avait prévu « l'organisation décentralisée de la République ». Aujourd'hui, vous engagez une opération de recentralisation sous la houlette de l'État et de ses préfets. M. Mercier, à l'époque sénateur et aujourd'hui promoteur du projet de réforme, disait, en 2002 : « Il y a donc une clarification sur les niveaux mais aussi une clarification sur la définition de ce qu'est une collectivité territoriale. C'est très important. Deux éléments en ressortent : d'une part, la libre administration par des conseils élus et, d'autre part, le fait que cette libre administration n'existe que si les collectivités locales peuvent librement disposer de ressources propres. Ce dernier point constitue une avancée très forte de la décentralisation ». La suppression de la taxe professionnelle et la réforme actuelle contredisent ces propos.

**M. David Assouline.** – Il a changé d'avis depuis !

**M. Michel Mercier,** *ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.* – Pas du tout !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – M. Longuet estimait, quant à lui : « Nous aurions pu retenir au contraire quatre niveaux de territoires : la commune, le département, la région et l'intercommunalité. En faisant le choix de n'en retenir que trois, le Gouvernement nous rappelle simplement que, au-delà du devoir évident des collectivités locales, et particulièrement des 36 000 communes, de travailler ensemble, de constituer ensemble des réponses collectives face à des besoins immédiats comme l'intercommunalité rurale, les agglomérations et les communautés urbaines, il n'y a qu'une seule unité terminale qui permette la proximité pour le citoyen : la commune ». Aujourd'hui, M. Longuet pense que ce projet de loi ne va pas assez loin sur les métropoles.

Ce texte pose des problèmes constitutionnels : ainsi, l'article 72 de la Constitution n'est pas respecté. Malgré les explications gênées et complexes du comité Balladur, cet article pose en effet sans ambiguïté le principe de la compétence générale des collectivités territoriales. Cette clause est consubstantielle de la libre administration : pas de démocratie locale sans compétence générale. Supprimer celle-ci, c'est réduire la capacité d'action des élus : les citoyens ne pourront ainsi plus avoir prise sur leur quotidien. L'argumentation du comité Balladur est surprenante : il constate que la Constitution établit la compétence générale des collectivités territoriales. D'abord, la compétence générale distingue une collectivité d'un établissement public. Ensuite, la Constitution établit clairement le lien entre libre administration et conseil élu pouvant exercer ses compétences. Enfin, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 rappelle que chaque collectivité a vocation à gérer ses propres affaires. Or, le comité conclut ainsi : « En l'absence de toute jurisprudence constitutionnelle tranchant clairement la question, il est raisonnable de penser que la modification, voire la suppression de la clause de compétence générale est possible ». Comprenne qui pourra ! En fait, le comité, le Gouvernement et sa majorité exercent un droit dont ils ne disposent pas : l'interprétation de la Constitution.

Nous estimons que ce projet modifie profondément les institutions : ainsi en est-il de la création des conseillers territoriaux. Outre le fait que cette évolution préfigure la fin des départements, elle bafoue trois principes constitutionnels : la parité, la représentation pluraliste et le fait que chaque collectivité doit disposer d'une assemblée élue. Certes, nous ne discuterons pas du mode de scrutin aujourd'hui mais il mettra à mal les deux premiers principes. Il est donc logique que nos concitoyens soient consultés sur ces changements. Le peuple souverain ayant forgé les institutions démocratiques de notre pays, il ne peut être tenu à l'écart du débat actuel. La consultation populaire est une exigence démocratique : il est évident qu'elle s'impose ici, comme elle aurait dû le

faire lors de la révision constitutionnelle de 2008. Le Président de la République ne l'avait alors pas voulu : pourquoi avoir peur à ce point de la démocratie alors que M. le ministre ne cesse de nous dire que nos concitoyens attendent avec impatience cette réforme ? Notre groupe considère que les regroupements de collectivités et les modifications territoriales modifieront les services rendus à la population : cette réforme devant faire l'objet d'une consultation des assemblées et de nos concitoyens, il est logique que nous proposions un référendum sur la future organisation territoriale de notre pays. (*Applaudissements à gauche*)

**M. Nicolas About.** – La Constitution prévoit dans son article 24 que « le Sénat assure la représentation les collectivités territoriales ». Dans la logique de cette mission, l'article 39 rappelle que « les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat ». Le titre et le contenu de ce projet de loi ne laissent aucun doute. Mais alors que ce texte est consubstantiel à notre mandat de représentant des collectivités, pourquoi l'opposition souhaite-t-elle que l'on s'en dessaisisse pour un référendum ? (*Exclamations et rires à gauche*) Chers collègues de l'opposition, votre motion référendaire est un acte solennel prévu par la Constitution. Mais je trouve assez déplacé de l'utiliser sur ce texte alors même que la norme suprême nous confie la mission de représenter les collectivités territoriales. Pour autant, je vais tenter de comprendre l'opportunité de votre motion, et le fondement de votre démarche.

**M. David Assouline.** – Ne vous donnez pas ce mal !

**M. Nicolas About.** – Peut-être voyez-vous dans la motion référendaire une opportunité politique. Elle pouvait se comprendre pour le projet de loi portant changement de statut de La Poste. (*Exclamations à gauche*)

**M. David Assouline.** – Vous n'avez pas dit la même chose à l'époque !

**M. Nicolas About.** – La fameuse votation citoyenne avait transformé la question de l'ouverture du capital à l'État et à la Caisse des dépôts en une formule bien plus simple et populaire : « Êtes-vous pour ou contre la privatisation de La Poste ? » (*Nouvelles exclamations sur les mêmes bancs*)

**M. David Assouline.** – Mais non !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Ce n'est pas vrai !

**M. Nicolas About.** – Aujourd'hui, nous ne sommes pas confrontés à une telle manœuvre fallacieuse, qui aurait pu consister à recueillir l'avis de l'opinion publique sur une question du genre : « Êtes-vous pour ou contre la suppression des collectivités territoriales ? ». Vous n'avez pas osé ! (*Mêmes mouvements*) Au contraire, la réforme des collectivités

locales recueille une opinion plutôt favorable auprès du public, notamment sur la simplification du mille-feuille territorial. (*On en doute à gauche*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Quelle propagande !

**M. Nicolas About.** – Je ne peux donc me résoudre à croire que cette motion, quitte à aller l'encontre de l'esprit même de la Constitution, découlerait d'un quelconque opportunisme politique.

Le référendum serait-il alors l'expression de l'abdication des parlementaires de gauche sur la question de l'organisation des collectivités territoriales ? (*On s'indigne des propos de l'orateur à gauche*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – N'importe quoi !

**M. Nicolas About.** – Je ne le pense pas non plus. La gauche est au contraire un bâtisseur de la décentralisation avec les lois Defferre de 1982 et 1983. La gauche avait marqué un bel essai en créant les établissements publics régionaux et l'avait même transformé quelques années après en faisant des régions des collectivités territoriales. La gauche est l'instigatrice de grandes réformes de l'intercommunalité avec la loi d'administration territoriale de la République (ATR) de 1992 et la loi Chevènement de 1999. Un an après, le Premier ministre Lionel Jospin défendait l'élection des délégués communautaires au suffrage universel. M. Mauroy disait hier vouloir « aller de l'avant et non reculer ». Il affirmait : « Nous participerons au débat avec la conviction et l'ardeur qui nous animait en 1981 ». Alors, pourquoi, aujourd'hui, demander un référendum ?

**M. David Assouline.** – Pourquoi le refuser ?

**M. Nicolas About.** – Pourquoi sacrifier une question aussi complexe que celle qui nous est présentée dans ces 39 articles à une réponse aussi manichéenne que le « pour ou contre » que nous imposerait le référendum ? (*Exclamations à gauche*) La réforme des collectivités mérite un peu plus de nuances.

Estimez-vous que nos concitoyens seraient plus légitimes que le Sénat et l'Assemblée nationale pour se prononcer sur cette réforme des collectivités ? Vous en semblez convaincus, estimant que « le Gouvernement entreprend une profonde réorganisation administrative locale qui soulève des questions fondamentales, constitutionnelles et politiques que seul le peuple souverain doit trancher ».

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – On interprète toujours la volonté du peuple !

**M. Nicolas About.** – Je suis troublé par une telle méconnaissance de notre système. Je ne crois pas une seule seconde à votre argument pour deux raisons chères à notre tradition démocratique. D'une part, c'est aller contre l'esprit et la lettre de la

Constitution que de vouloir dessaisir le Sénat de ce débat. Honorons la Constitution qui fait de notre chambre le représentant des collectivités locales. Qui mieux que le Sénat, composé d'une très grande majorité d'élus locaux, peut se prononcer sur ce texte ? La création des conseillers territoriaux, l'organisation des collectivités, la création des métropoles, la démocratie locale avec l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires méritent au contraire toute notre attention et une approche constructive.

C'est l'avenir de nos territoires qui se joue et vous souhaiteriez vous défausser ?

Le recours au référendum doit rester exceptionnel. Notre tradition républicaine est fondée sur la démocratie représentative : nous avons la légitimité et la responsabilité de proposer, discuter, amender et voter la loi. Votre velléité de démocratie populaire n'est pas crédible.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Qui a proposé l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ?

**M. Nicolas About.** – Elle me semble n'être qu'une échappatoire. Je n'ose croire à une manœuvre d'obstruction... (*Dénégations à gauche*)

Bien sûr, l'Union centriste, comme d'autres, a aussi des réticences sur certains sujets. (*Rires et exclamations sarcastiques à gauche*) Mais, contrairement à vous, nous avons des propositions ! (*Exclamations outrées à gauche*)

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

**M. Nicolas About.** – Nous voulons un débat parlementaire serein et constructif. C'est pourquoi nous rejetons catégoriquement cette motion référendaire. (*Applaudissements et « Bravo ! » au centre et à droite*)

**M. François-Noël Buffet.** – L'opposition a déposé cette motion avec l'objectif affiché de consulter la population française sur l'opportunité de réorganiser les collectivités territoriales. C'est un acte solennel. Aurait-il d'autres fins ? Pourrait-on y voir une manœuvre dilatoire ?

**M. David Assouline.** – Non !

**M. François-Noël Buffet.** – S'agirait-il de jouer de la procédure pour faire durer le débat ?

**M. Yannick Bodin.** – C'est notre droit !

**M. François-Noël Buffet.** – S'agirait-il de gagner du temps afin d'alimenter la peur chez les élus locaux et la population en répandant des contre-vérités, en espérant une réussite politique qui redorerait votre blason ? (*Exclamations à gauche*)

Vous prétendez vous référer à la volonté de la population ? Cet automne, un sondage donnait 80 % de personnes favorables à une clarification et à une

simplification de notre organisation territoriale ! (*Applaudissements à droite ; exclamations à gauche*)

**M. David Assouline.** – Votre réforme rend les choses plus confuses !

**M. François-Noël Buffet.** – Cette vérité vous dérange. A moins que vous ne souhaitiez simplement protéger le pouvoir sur lequel vous êtes assis...

A vous entendre, le texte remettrait en cause le principe de la décentralisation...

**M. Roland Povinelli.** – Oui !

**M. François-Noël Buffet.** – ...préparerait la fusion des départements et des régions...

**M. Roland Povinelli.** – Oui !

**M. François-Noël Buffet.** – ...supprimerait des compétences, manquerait à la parité...

**M. Roland Povinelli.** – Oui ! Oui !

**M. François-Noël Buffet.** – Enfin, il aurait pour conséquence une augmentation de la pression fiscale... Ça, vous n'avez pas attendu la loi pour y recourir dans les régions ! (*Applaudissements à droite*)

Cessez de répandre ces contre-vérités : il n'est pas question de recentralisation, de fusion des départements et des régions.

**M. Claude Bérít-Débat.** – Nous ne faisons que citer M. Copé !

**M. François-Noël Buffet.** – Qu'il faille spécialiser les compétences et clarifier les choses est une évidence et n'entamera en rien la capacité des collectivités à agir sur le terrain.

**M. David Assouline.** – Avec quels moyens ?

**M. François-Noël Buffet.** – Quant à la hausse de la pression fiscale, il vous faudra en rendre compte devant les électeurs ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs à droite ; exclamations à gauche*)

La Haute assemblée tire sa légitimité des collectivités territoriales : l'organisation territoriale est notre cœur de métier. C'est pourquoi la Constitution prévoit que ce texte soit examiné en premier lieu par le Sénat.

**M. David Assouline.** – Mais pas celui sur le grand Paris !

**M. François-Noël Buffet.** – Ne feriez-vous pas confiance au Sénat pour travailler sereinement ? Les échanges de qualité en commission ont pourtant dégagé de nombreux points d'accord entre nous. Le débat n'est pas fermé, notamment sur la parité.

Organiser un référendum sur un sujet aussi complexe, réduire la question à « pour ou contre », c'est tenter le diable !

**M. David Assouline.** – Pour vous, le peuple, c'est le diable ?

**M. François-Noël Buffet.** – Peut-être nos concitoyens souhaiteraient-ils aller beaucoup plus loin ! (*M. le rapporteur renchérit*)

Le groupe UMP soutient résolument ce projet de loi et votera fermement contre cette motion. (*Applaudissements à droite*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le grand avantage de cette motion...

**M. Jean-Jacques Hyst,** *président de la commission.* – C'est de faire causer...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – ...c'est de revenir au terrain. Les citoyens, la Nation, le peuple sont étrangers à l'embrouillamini que vous proposez. Vous le savez ! Plutôt que de parler de chômage, on parle d'« identité nationale » ; plutôt que de parler de la nécessaire mobilisation des collectivités face à la misère et à la précarité, on débat ici *in abstracto*.

Selon M. Buffet, 80 % des Français soutiendraient ce texte. D'ailleurs, les mairies, les conseils généraux sont submergés de pétitions réclamant la création du conseiller territorial ; nous sommes assaillis de délégations ! (*Sourires*)

**M. Gérard Longuet.** – Des cortèges !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le peuple veut le conseiller territorial ! (*Sourires et applaudissements à gauche*) Mais si les Français le veulent à 80 %, organisez donc un référendum : le résultat sera historique !

**M. Nicolas About.** – Superbe !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Vous n'y croyez pas vous-mêmes. Cela se voit, d'où votre malaise.

**M. François-Noël Buffet.** – Il n'y a aucun malaise.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous avons besoin de régions fortes. Les présidents de région, à commencer par M. Patriat, se battent pour faire vivre leurs universités, l'innovation, la science, le rayonnement international de leur région. Il faut leur donner tous les atouts dans la compétition européenne !

**M. Gérard Longuet.** – Verbiage...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – La réforme de la taxe professionnelle a privé les régions de marges financières. Certains candidats s'engagent à ne pas augmenter les impôts ?

**M. Nicolas About.** – Très bien !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Bel engagement quand les régions ne peuvent plus décider de leur fiscalité !

Dans un article fort intéressant paru dans *Les Échos*, M. Longuet souligne que si la moitié des sommes consacrées aux giratoires avait été utilisée pour financer les nouvelles technologies, nous serions champion du monde.

**M. Brice Hortefeux,** *ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.* – Quatre vingt mille ronds-points...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pensez-vous que c'est en créant de gros cantons que l'on fera bouger les régions, qu'on leur donnera une vitalité nouvelle ? Ne pensez-vous pas plutôt que le conseiller territorial défendra le territoire qui l'a élu et réclamera son giratoire ?

**M. Gérard Longuet.** – Cela relève du département, non de la région ! C'est pourquoi il faut un texte clarifiant les compétences !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le texte sur les compétences n'est pas là !

**M. Gérard Longuet.** – Il viendra !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – En cantonalisant les régions, vous instituez la République des giratoires alors que nous voulons, comme vous, les régions de la recherche !

**M. Gérard Longuet.** – Vous défendez la République des girouettes !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous voulons des régions fortes : évitons donc toute confusion avec le département, dont la vocation de proximité...

**M. Gérard Longuet.** – ...des giratoires !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – ...et d'action sociale est éminente.

Le projet de M. Raffarin était censé conforter les régions, qu'il a en fait départementalisées. Votre projet aussi affaiblira cette collectivité, qu'il faudrait renforcer.

Vous voulez imposer le conseiller territorial tout en retenant l'information loyale à laquelle nos concitoyens ont droit. Ce matin, nous avons déposé un amendement en commission. On nous a dit que ce n'était pas le sujet.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *président de la commission.* – Que ce n'était pas le moment !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Les compétences ne sont jamais le sujet du moment : ni en décembre, ni aujourd'hui ! Et ce n'est pas plus le moment d'évoquer le nombre de conseillers territoriaux.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *président de la commission.* – Cela viendra.

**M. Nicolas About.** – Faites un référendum !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pourquoi M. About est-il seul habilité à déposer des amendements électoraux ?

**M. Jean-Claude Carle.** – Parce que c'est le meilleur !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il doit y avoir une raison. Nous cherchons laquelle.

**M. Nicolas About.** – Je m'en tiens aux principes !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il est malhonnête de proposer la création du conseiller territorial sans dire combien il y en aura dans chaque département et dans chaque région. On nous a dit que ce n'était pas l'heure de s'engager sur la présence d'au moins 15 conseillers territoriaux par département. Mais si ce minimum est tout de même atteint, il y en aura nécessairement 150 dans un département de la même région mais dix fois plus peuplé. Cela serait incompatible avec l'objectif du Président de la République qui veut passer de 6 000 à 3 000 élus départementaux et régionaux. Ce plafond bafoue l'égalité devant le suffrage universel.

**M. Adrien Gouteyron.** – Et aujourd'hui ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pour l'éviter, il faudrait n'accorder à certains départements que 5 ou 6 conseillers territoriaux. Vous n'avez apporté aucune réponse à cette question, posée chaque jour par les élus des départements, alors que ce dispositif n'a pas pu avoir été imaginé sans la moindre idée quant au nombre de conseillers territoriaux par département et par région. J'attends donc avec confiance et intérêt les précisions que vous apporterez sur cet aspect de votre projet. (*Applaudissements à gauche*)

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Vous aurez la réponse en juin !

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Le référendum dispense de répondre !

**M. Claude Jeannerot.** – Quelles sont les ambitions affichées de cette réforme ? Le ministre de l'intérieur et des collectivités territoriales a déclaré ici même hier qu'il s'agissait d'engager le chantier de la clarification et de la simplification que, collectivement, nous n'avions pas su faire aboutir en trente ans.

La formule est lapidaire et simplificatrice mais comment repousser d'emblée pareille ambition ? Alors que nous avons inventé la décentralisation avec François Mitterrand, Pierre Mauroy et Gaston Defferre, comment ne serions-nous pas favorables à un meilleur fonctionnement de la démocratie ? Comme nous sommes attachés au progrès et au mouvement, nous étions disposés à réformer. Nous nous sommes donc engagés dans la réflexion audacieuse et proactive conduite au sein de la commission Belot, dont le rapport *Faire confiance à l'intelligence territoriale* comporte nombre de propositions innovantes, pragmatiques et porteuses de méthode.

Au vu des ambitions affichées, on aurait pu s'attendre à de fortes convergences entre le rapport et le projet de loi. Il n'en est rien. Où est l'erreur ? Ce que vous proposez se situe en divorce absolu avec vos intentions affichées.

Nous pourrions approuver les mots-clés utilisés par le Président de la République, comme clarification, simplification, efficacité ou lisibilité. Hélas ! Aucune traduction législative n'en est proposée. La dichotomie entre vos dires et le texte est flagrante ! Ainsi, vous

n'avez pas envisagé de revoir le rôle de l'État au vu des domaines transférés, alors qu'il s'agit d'un sujet fondamental. Et vous remettez étrangement à plus tard la clarification des compétences.

Messieurs les ministres, la convergence des analyses devrait entamer votre apparente sérénité car ce texte ne clarifie rien, n'optimise rien et n'économise rien, tout en ajoutant de la complexité. Enfin, il porte en germe une menace pour la démocratie. Je pense bien sûr au mode de scrutin.

En fait, vous voulez rapprocher le département et la région en créant le conseiller territorial, ce qui est un simple déni de réalité. En effet, notre organisation territoriale s'articule autour de deux types d'acteurs : l'Europe, l'État et les régions ont en charge la stratégie, notamment avec les équipements ; les départements, les intercommunalités et les communes sont les acteurs de proximité.

Vous savez bien que le département est l'échelon de la solidarité sociale, donc territoriale. Sa clause générale de compétences est un outil majeur pour son action. Or, M. Copé a déclaré avec une tranquille assurance que la réforme était un prélude à la fusion des deux collectivités. En clair, les régions sombreront dans des politiques cantonalistes, au lieu de relever les défis stratégiques. Simultanément, le conseiller territorial sera coupé des réalités concrètes d'un territoire trop grand.

Hier, M. Adnot a souligné avec pertinence et lucidité le caractère inédit de cette réforme : « C'est la négation de l'existence pleine et entière des collectivités locales. Il n'y a pas d'exemple, nulle part ailleurs, de deux assemblées auxquelles on aurait imposé d'avoir les mêmes élus ». Il faut donc prendre le peuple à témoin.

J'ajoute que vous mettez en cause l'équilibre entre le rural et l'urbain, auquel nos concitoyens sont si attachés non par conservatisme exacerbé mais parce que leur cadre de vie est en jeu.

L'architecture même du texte est un motif de référendum puisque son article 35 dispose, à l'alinéa premier, que la répartition des compétences entre les régions et les départements sera réalisée dans les douze mois. Comment fixer les modalités avant de préciser leur intérêt ? D'ailleurs, la commission des lois ne s'y est pas trompée : elle n'accorde aucune portée normative aux principes formulés dans le texte. Le référendum permettrait d'expliquer à nos concitoyens le sens exact et la portée de la réforme engagée.

Puisque nous sommes d'accord sur la nécessité de réformer...

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Discutons-en !

**M. Claude Jeannerot.** – ...pour faire plus et mieux, prenons nos concitoyens à témoin !

N'ayons pas peur de la démocratie ! S'il est une assemblée qui ne devrait pas hésiter à convoquer le peuple, c'est bien celle qui représente les territoires. Car seul le peuple qui vit sur ces territoires est légitime pour dire comment il veut qu'ils s'administrent. Alors, tous ensemble, donnons raison au Premier ministre qui, en présentant ses vœux à la presse a eu ces fortes paroles : « Prenons les Français à témoin sur cette réforme de la décentralisation » ! *(Applaudissements à gauche)*

**M. Brice Hortefeux**, *ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.* – *(Applaudissements à droite)* Bien que figurant dans le Règlement du Sénat depuis 1959, la motion référendaire est rarement utilisée. Entre 1984 et 2006, elle n'a été employée qu'à cinq reprises. J'observe, néanmoins, que depuis quelques temps, l'opposition semble redécouvrir cette procédure : c'est en effet la deuxième fois, en seulement deux mois, que la Haute assemblée va devoir se prononcer sur une telle motion -après celle présentée par les groupes PS, PC et RDSE et écartée, à propos du projet de loi relatif à La Poste. Ce qui était une procédure exceptionnelle semble devenir, dans l'esprit de certains, un effet de séance presque habituel.

Je ne partage pas ce curieux raisonnement qui consisterait, pour un parlementaire, à souhaiter se dessaisir de ses fonctions législatives. Il ne s'agit évidemment pas pour moi, aujourd'hui, de faire le procès du referendum, dont l'article 3 de notre Constitution fait l'un des moyens d'expression du peuple souverain : « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Mais dans notre tradition républicaine, la démocratie représentative est la règle, quand la démocratie référendaire est l'exception. J'ai à l'esprit la formule de Benjamin Constant : la démocratie représentative, c'est « une procuration donnée à un certain nombre d'hommes par le peuple, qui veut que ses intérêts soient défendus ». Cette formule reste pleinement d'actualité.

Je crois profondément que le débat parlementaire constitue la garantie d'un examen exhaustif, par la sérénité qu'il apporte autant que par l'expertise qu'il comporte. Comment expliquer à nos concitoyens que les parlementaires qu'ils ont élus renonceraient à leur devoir de législateur ? Comment expliquer, surtout, que des membres de la Haute assemblée -dont la mission constitutionnelle consiste précisément à représenter les collectivités territoriales- souhaiteraient ainsi être dessaisis d'une réforme essentielle pour l'avenir de ces mêmes collectivités ? Il y a là, à tout le moins, un certain paradoxe. Le sénateur Courtois, au nom de la commission des lois, comme le sénateur Buffet, au nom du groupe UMP, et le président About, au nom du groupe de l'Union centriste, ont été, à cet égard, particulièrement éloquentes.

En outre, là où le referendum n'offre par définition qu'une réponse binaire à une question fermée, la

procédure parlementaire a l'immense avantage d'autoriser une discussion ouverte. Des arguments sont échangés, des positions sont rapprochées, des amendements sont déposés. Amendements que nous appelons de nos vœux dès lors qu'ils sont utiles et qu'ils confortent la démarche réformatrice du Gouvernement. Nous ne nous sentons pas propriétaires de chaque alinéa de cette réforme et je n'imagine pas que les sénateurs socialistes et communistes, dont beaucoup sont aussi des élus locaux, trouvent inutile de prendre part à cette discussion et, d'ailleurs, M. Sueur semble y encourager. Mais alors, soyez logiques ! Soit vous faites voter une motion référendaire, soit vous proposez de lancer le débat parlementaire ! C'est l'un ou l'autre !

Dépassons les manœuvres d'obstruction, évitons les fausses querelles et les facilités, les caricatures ou les postures parce que l'enjeu est majeur : il s'agit de débattre sereinement, au Parlement, de l'organisation territoriale de la France. Adopter aujourd'hui, sur ce texte, en ces lieux, une motion référendaire, ce serait interdire au Sénat de débattre d'une loi fondamentale pour les collectivités territoriales !

Sur le fond, votre argumentation est souvent, comme le disent les juristes, « inopérante ». Non, ce projet de loi n'instaure pas une « recentralisation », comme vous l'insinuez. La ficelle est tout de même un peu grosse. Instituer un élu local puissant, le conseiller territorial, pour simplifier, clarifier, mieux articuler nos collectivités, est-ce recentraliser ? Donner la liberté aux départements et aux régions de se regrouper volontairement, sans que la loi impose les contours de ces regroupements, est-ce recentraliser ? Proposer que les conseillers communautaires soient demain élus au suffrage universel direct, est-ce recentraliser ? Donner la liberté aux communes qui le souhaiteront de créer une métropole non pas d'après une liste établie depuis Paris, comme je l'ai entendu hier, mais sur la base du volontariat et à partir d'une dynamique de territoires, est-ce recentraliser ? Confier à nos commissions départementales de coopération intercommunale, composées d'élus, le pouvoir d'imposer aux préfets des solutions alternatives pour rationaliser la carte intercommunale, est-ce recentraliser ? Ces préfets, pourtant, certains d'entre vous s'agacent quand l'État met du temps à les remplacer...

Et lorsque vous citez l'article 72 de la Constitution, citez-le jusqu'au bout : « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi ». Et c'est bien là que réside l'originalité de la décentralisation française : un modèle dans lequel le législateur, c'est-à-dire vous-mêmes, fixe et organise la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités.

La décentralisation est notre patrimoine commun, droite, gauche et centre. Elle n'est la propriété d'aucun

camp politique. Que vous le vouliez ou non, elle n'est pas figée pour l'éternité à ce qui s'est fait en 1982. La décentralisation, c'est le mouvement. Chercher à corriger ses faiblesses, que nous avons tous un jour ou l'autre décriées, ce n'est pas en faire le procès ou l'affaiblir, c'est au contraire la conforter, lui donner un nouveau souffle.

Personne ne sera dupe de ce jeu de rôle. Vous prenez la pose des défenseurs de la décentralisation. Pour être totalement crédibles, il eût mieux valu avoir voté, ce que précisément vous n'avez pas fait, la révision constitutionnelle de 2003 présentée par le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, qui a consacré, à l'article premier de notre Constitution, « l'organisation décentralisée » de notre République. La même logique d'opposition systématique est à l'œuvre aujourd'hui. Elle n'est pas à la hauteur des enjeux. Je ne peux que le regretter. *(Applaudissements à droite)*

**M. François Patriat.** – Hier, Éric Doligé nous disait : « j'ai rêvé du conseiller territorial, le Premier ministre l'a fait ». Monsieur Doligé, ne rêvez pas ! J'ai été conseiller territorial et j'en cauchemarde encore aujourd'hui... En 1978, élu conseiller général, j'étais en même temps délégué à l'EPR ; j'étais donc un conseiller territorial avant la lettre. Eh bien je me souviens comment se conduisaient ces élus que vous voulez faire renaître aujourd'hui : ces élus qui cherchaient des crédits pour un rond-point, un gymnase, une église de leur territoire et qui, en aucun cas, ne se préoccupaient de la stratégie de leur région.

Si nous demandons une motion référendaire, c'est que nous avons le sentiment de vivre la revanche de 1981. Vous dites que la décentralisation est notre bien commun. Non, la décentralisation est bien plus le bien commun de la gauche que le bien commun de la droite. Car je me souviens d'avoir à l'époque ferrailé, sous l'autorité de Gaston Defferre et de Pierre Mauroy, contre M. Longuet, M. Madelin, M. Toubon, M. Léotard, et même contre M. Seguin qui, pendant des semaines, nous répétaient que la décentralisation, c'était « la fin de la France ». Et je me souviens d'avoir inauguré, sous l'autorité de M. Sueur ici présent, le 12 juillet 1992, la première communauté de communes, qui faisait suite à la loi sur l'administration territoriale de la République de février de la même année.

Je n'ai pas le sentiment que, demain, telle ou telle collectivité locale va disparaître.

Aucune ne disparaîtra mais toutes seront affaiblies. Les régions n'auront plus aucune autonomie financière, puisqu'elles n'auront pour toute ressource qu'une dotation de l'État ainsi qu'une fraction du produit de la cotisation complémentaire et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux dont le taux sera fixé par l'État. Leurs compétences seront également réduites : la définition de « blocs de compétences » les empêchera d'aider leurs

administrés comme elles le font aujourd'hui par des mesures de soutien nullement démagogiques. *(M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission, en doute)* Quelle sera l'autorité des présidents de régions lorsqu'ils auront face à eux, au sein du conseil régional, quatre ou cinq présidents de conseils généraux ? Ils seront mis sous tutelle. Enfin, les régions se trouveront en position de faiblesse dans la négociation de contrats avec d'autres territoires : si les régions et les métropoles ne parviennent pas à s'entendre sur le partage des compétences économiques, celles-ci reviendront au bout de dix-huit mois aux métropoles ! Les régions sont pourtant des territoires d'avenir, chargées du soutien aux entreprises, aux universités, à la recherche, à l'innovation !

Nous défendons la France des libertés contre la France des préfets ! M. About nous invite à faire confiance au Sénat. Mais le Gouvernement a-t-il tenu compte des recommandations de la mission Belot ? Il les a balayées d'un revers de main ! *(Plusieurs sénateurs socialistes le confirment bruyamment)* Le Sénat peut-il à lui seul inverser la tendance ? Nous demandons que ce projet de loi soit soumis à référendum, non que nous soyons le syndicat des collectivités locales mais parce que cette réforme menace les libertés locales et les politiques territoriales de santé, d'éducation, de recherche, de transports. Nos concitoyens en pâtiront, il est bien légitime qu'ils en jugent par eux-mêmes ! *(Applaudissements à gauche)*

**Mme la présidente.** – Je rappelle qu'en application de l'article 68 du Règlement, l'adoption par le Sénat d'une motion de référendum suspend, lorsqu'elle est commencée, la discussion du projet de loi.

En application de l'article 59 du Règlement, le scrutin public est de droit.

Nous allons appliquer pour la première fois les nouvelles règles fixées par le président et le Bureau du Sénat afin d'assurer le bon déroulement et la sincérité des scrutins. Pour solenniser et sécuriser davantage les opérations de vote, le président de séance veillera à ce qu'aucune personne non directement concernée par le scrutin ne se tienne à l'intérieur du demi-cercle au pied du plateau. Les opérations de vote se dérouleront à la tribune de l'orateur où seront disposées les trois urnes, « pour » « contre » et « abstention ». Elles seront supervisées par deux secrétaires du Sénat, le premier tenant les urnes pour recueillir les bulletins de vote et les y déposer, le second notant le nom des représentants des groupes et des sénateurs votant à titre individuel.

J'espère que ces nouvelles modalités de scrutin apaiseront les esprits.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est la réforme Pignard ! *(Rires)*

*La motion est mise aux voix par scrutin public.*

**Mme la présidente.** – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants.....	329
Nombre de suffrages exprimés.....	328
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	165
Pour l'adoption.....	146
Contre .....	182

*Le Sénat n'a pas adopté.*

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

**Mme la présidente.** – L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

### Discussion générale (Suite)

**M. René Vestri.** – Ce débat me passionne, comme vous tous, non seulement parce que je suis élu local depuis longtemps mais aussi parce que l'identité nationale tout comme les particularismes locaux sont au cœur de notre action. Les nombreux amendements adoptés par la commission des lois montrent à quel point ce texte est sensible. La France compte 36 000 communes, une centaine de départements et 22 régions.

**M. Charles Revet.** – C'est la vraie France !

**M. René Vestri.** – Serait-elle ce pays où l'exigence de démocratie et de proximité est tellement forte si elle n'avait pas connu cette organisation territoriale originale et dense ?

On entend dire qu'une réforme est devenue indispensable, qu'il faut « faire bouger les lignes » : en l'occurrence il s'agit des limites de nos communes, anciennes paroisses, de nos départements, et bientôt peut-être du pays si l'on crée des collectivités européennes. Mais dans ces territoires vivent des hommes et des femmes : c'est pour eux que nous devons réformer, pas pour satisfaire des exigences technocratiques.

**M. Charles Revet.** – Absolument !

**M. René Vestri.** – Je soutiens donc les amendements à l'article 3 visant à laisser les communes décider librement de leur mode de représentation au sein des organes délibérants des conseils communautaires. Le citoyen doit être au cœur des réformes : en tant que contribuable, c'est lui qui finance les services publics. Notre histoire révolutionnaire montre l'attachement viscéral des Français à ce que seuls leurs représentants démocratiquement élus puissent les diriger et prélever l'impôt. Je souscris donc pleinement à la proposition

de la mission temporaire du Sénat de faire élire les représentants territoriaux au suffrage universel direct.

A ce propos, pourquoi ôter des compétences aux maires, qui sont élus et n'ont généralement aucun autre mandat, pour les confier aux présidents de communautés qui cumulent souvent deux ou trois mandats et ne sont pas élus au suffrage universel direct ?

Comment le conseiller territorial remplira-t-il ses nombreuses fonctions ? On nous dit qu'il sera entouré de fonctionnaires. Mais c'est là où le bât blesse : L'État a supprimé 30 000 emplois en quelques années, les collectivités locales en ont créé davantage, faisant exploser les frais de fonctionnement nécessaires à l'exercice des compétences transférées car, on l'observe aisément, les transferts de compétence ne s'accompagnent jamais d'une baisse du nombre des agents dont les compétences ont été transférées. La démonstration est faite qu'il y a transfert de compétences sans diminution des charges, ce qui était pourtant l'objectif premier de la réforme, il y a quelques années.

Le bon sens ne voudrait-il pas qu'avant de créer une entité nouvelle et de lui transférer des pouvoirs, on donne une définition de ce qu'est une compétence liée, une compétence commune, une compétence propre, sachant que celles-ci portent, selon les situations locales, sur des réalités très différentes ? On semble considérer qu'un port peut être de compétence communautaire dans des régions où deux ou trois communes en ont un... Raisonnera-t-on de même pour des remontées mécaniques ou un téléphérique ?

Les compétences doivent être librement transférées, comme l'a rappelé le Premier ministre lors des journées parlementaires au Touquet, après décision du conseil municipal et non pas de façon automatique, comme pour les communautés d'agglomération et urbaines.

Alors oui, j'appelle de mes vœux la réforme. Mais mon expérience d'élu au conseil général me dit que la sagesse serait de réfléchir d'abord aux transferts de compétence avant de régler le fonctionnement des institutions nouvelles. Que dire, par exemple, de la possibilité pour un élu communautaire d'intervenir sur le PLU d'une commune au destin de laquelle il n'a jamais eu part ?

**Mme la présidente.** – Il faut conclure.

**M. René Vestri.** – Oui, je souhaite que l'on harmonise la fiscalité des différentes entités administratives, mais rien n'est aisé, comme en témoignent les amendements apportés au texte par notre commission des lois, qui a rétabli l'autonomie fiscale des communes au sein de la métropole et rendu facultatif le transfert de la DGF communale, qui reconnaît aux communes membres la compétence sur les équipements de proximité, qui maintient à leurs

maires leur compétences en matière d'occupation et d'utilisation du sol.

**Mme la présidente.** – Concluez, je vous prie.

**M. René Vestri.** – Reste une évidence : les transferts ne doivent pas être contraints. Il ne serait pas normal qu'une commune pût conserver, dans un cas, un équipement, qu'une autre, ailleurs, serait obligée de transférer. Prenons l'exemple d'un port de plaisance...

**Mme la présidente.** – Je dois vous interrompre, monsieur le sénateur.

**M. René Vestri.** – Il est important de laisser les élus s'exprimer...

**Mme la présidente.** – Vous avez largement dépassé votre temps de parole.

**M. René Vestri.** – Une seule remarque, alors : les collectivités doivent rester proches de leurs habitants et les responsabilités définies au mieux, pour renforcer la démocratie locale.

Après la réforme, il y aura un élu pour 40 000 habitants. Et pourtant, certaines communes de 2 000 habitants ont 19 élus. Quel rôle leur restera-t-il, à part célébrer les mariages, jusqu'à ce que les notaires s'en chargent ?

Merci de votre attention, alors que je n'ai pas eu le temps de conclure correctement mon intervention.

**M. Gérard Miquel.** – Le texte que vous nous soumettez constitue la deuxième étape d'une réorganisation des pouvoirs locaux qui suscite chaque jour davantage d'interrogations et d'émoi parmi les élus locaux et la population de nos territoires. La décentralisation procède d'une volonté politique forte qui s'est toujours heurtée aux administrations centrales, à ce que l'on appelle communément la technocratie.

La réforme est-elle nécessaire ? Oui, nous l'affirmons haut et fort. Oui, nous devons réorganiser l'intercommunalité, supprimer de très nombreux syndicats, introduire partout où nous le pouvons performance, optimisation, cohérence. Le Sénat a d'ailleurs produit un très beau travail, dont témoignent les propositions du rapport Belot qui permettraient d'aller vers la troisième étape de la décentralisation dans le consensus. Vous avez choisi de n'en reprendre aucune des principales, préférant écouter de « grands spécialistes » qui n'ont jamais géré une collectivité de proximité...

Président de conseil général d'un département rural, je joins ma voix à celle de très nombreux collègues, toutes sensibilités confondues, inquiets de la philosophie de votre projet et de ses principales dispositions. Votre projet est une hérésie. Le volet dont nous sommes aujourd'hui saisis n'en est que la partie émergée, la plus visible par l'opinion et la plus démagogique : vous donnez les élus en pâture à

l'opinion, les accusant de mal gérer, d'avoir des effectifs pléthoriques, d'augmenter indûment les impôts. Ils prouvent le contraire au quotidien. Nos concitoyens le savent. Le taux de participation aux élections locales en témoigne.

Que l'État nous donne l'exemple ! Qu'il supprime les services dans les secteurs des compétences transférées, les organismes qui n'ont pas prouvé leur efficacité et aggravent les frais de fonctionnement publics.

Avant de modifier à l'emporte-pièce la donne territoriale, il me semble que le Gouvernement aurait été mieux inspiré de tirer sérieusement le bilan de la décentralisation et de poser les vrais enjeux de son approfondissement. Il eût ainsi été judicieux de s'interroger sur ce qu'est le niveau pertinent d'exercice des compétences. Pour nombre d'entre elles, dans les zones rurales, c'est celui du département, tant pour l'optimisation que pour la péréquation. Dans mon département, qui a la taille d'une agglomération moyenne -170 000 habitants et 340 communes-, les élus ont très vite pris conscience de l'incapacité dans laquelle ils étaient de prendre en charge un certain nombre de responsabilités. Mais s'il est un niveau auquel il faut laisser la compétence générale, c'est bien le département. Contrairement à ce qui a été dit, en Midi-Pyrénées, les relations entre le département et la région sont institutionnalisées. Des conventions sur l'économie, la culture et le tourisme nous permettent de conduire sur la durée des actions de partenariat constructives. Ayez au moins la franchise, comme M. Copé, de dire que l'objectif est la fusion !

Un mot du mode de scrutin : n'éloignons pas l'élu du citoyen. J'ai bien entendu la proposition d'Hervé Morin. Mélange d'uninominal et de proportionnel à un tour ou à deux... Votre imagination, sur le sujet, est débordante. Aujourd'hui, la proportionnelle et la parité prévalent pour les élections européennes, régionales et municipales, l'uninominal à deux tours pour les législatives et les cantonales. Les perspectives que vous ouvrez m'inquiètent pour nos amis députés : resteront-ils les seuls élus au scrutin uninominal ? La proportionnelle intégrale ne devra-t-elle pas s'imposer dans toutes les élections ? On peut se demander si ce sera très positif pour le niveau de participation, mais à voir la facilité avec laquelle nous avons fait les listes régionales, je ne doute pas de l'efficacité d'un tel système...

Quant au conseiller territorial, encore une invention technocratique. Chaque département aura donc au minimum 15 élus. Le mien en compte aujourd'hui 33. Comment 15 élus géreront-ils toutes les compétences transférées ? La région Midi-Pyrénées, qui compte 8 départements, sur un territoire plus grand que la Belgique, devrait compter 182 conseillers territoriaux. On ne sait pas quel sera leur statut. Compte tenu de la masse de travail et des distances, seuls des fonctionnaires ou des retraités pourront être candidats.

On nous traite de ringards et de conservateurs. Donnez donc l'exemple, messieurs les ministres ! On parle de supprimer la clause de compétence générale, sauf pour les communes dont les plus petites pourront continuer d'alimenter leur budget social par la vente des concessions funéraires... A un gouvernement qui prétend lutter contre les archaïsmes, cette survivance d'un autre âge apparaît sans doute résolument moderne ?

Pour les conseils généraux et régionaux, il convient de distinguer deux catégories de compétences. Les compétences de plein exercice, assumées par les départements -construction et entretien des routes, des collèges, des transports scolaires...

**Mme la présidente.** – Il faut songer à conclure.

**M. Gérard Miquel.** – Ce que l'on constate, c'est que les élus sont déjà largement débordés. En matière sociale, nous sommes tributaires de tarifs définis au niveau national par l'État. Que l'on ne s'y méprenne pas, j'estime bien normal qu'existent des critères identiques sur l'ensemble du territoire, c'est là un gage d'égalité, mais je demande simplement à l'État d'aller au bout de sa démarche et d'être cohérent. Pourquoi demandez-vous aux départements et aux régions de participer au financement des routes nationales ou des lignes à grande vitesse, qui relèvent de la compétence de l'État ? (*On s'impatiente à droite*) Quant aux compétences transférées, elles devaient être compensées à l'euro près.

Les collectivités ont démontré leur capacité à gérer les affaires publiques au plus près des citoyens et, mieux que l'État, elles ont fait leurs preuves de leur faculté d'innovation. L'Histoire retiendra que des hommes visionnaires ont initié la décentralisation : François Mitterrand, Gaston Defferre, Pierre Mauroy, et que d'autres l'ont approfondie, notamment Jean-Pierre Raffarin.

Monsieur le ministre, nos propositions sont là pour vous aider à ne pas devenir celui qui aura mis fin à cette belle aventure qu'est la décentralisation ! (*Applaudissements à gauche*)

**M. Alain Fouché.** – Dans mon rapport d'information *Quel avenir pour les pays ?*, de juin 2006, j'ai souligné l'importance des pays pour la réflexion, l'initiative et la coordination d'actions locales très utiles aux habitants, en particulier dans les zones rurales, sur des sujets dont ne s'occupent pas toujours les intercommunalités et pour un coût de fonctionnement faible, les pays s'étant dotés de structures légères. Les 350 pays qui existent actuellement couvrent 80 % du territoire, ils font vivre une véritable démocratie de proximité ; ce texte prévoit leur maintien pendant un an, période après laquelle ils devront contractualiser avec les collectivités locales.

Monsieur le ministre, quel sort réservez-vous aux pays ? Pouvez-vous nous rassurer sur leur maintien ?

Mon collègue M. Etienne m'a chargé de vous transmettre son avis sur la réforme. Il note que le débat se cristallise sur le mode de scrutin des conseillers territoriaux, se félicite de l'ouverture dont fait preuve le Gouvernement sur cette question pour souhaiter que la Haute assemblée démontre une fois de plus, par ses apports, l'actualité même de ce titre que Gambetta lui a attribué il y a cent cinquante ans : celui de « Grand conseil des communes de France ».

Cependant, notre collègue attire notre attention sur la place des plus petites communes dans les intercommunalités : les décisions étant souvent prises sans elles, les plus petites communes peuvent avoir le sentiment d'être les laissées-pour-compte de l'intercommunalité. Dans la Marne, plusieurs élus ne participeraient plus au conseil communautaire, faute d'être entendus !

**M. Dominique Braye.** – C'est vrai !

**M. Alain Fouché.** – L'un de ces élus a rappelé récemment à notre collègue cette phrase d'Albert Camus : « La démocratie, ce n'est pas la loi de la majorité, mais la protection de la minorité », ajoutant qu'à force de ne pas être protégées par l'intercommunalité, les plus petites communes pouvaient la rejeter. Certaines intercommunalités, pour en tenir compte, ont créé au sein du bureau de l'EPCI une vice-présidence réservée à ces petites communes.

M. Etienne estime en conséquence qu'il serait préférable de fixer à 33 %, plutôt qu'à 49 %, le maximum de sièges attribuables à une seule commune, ce qui lui paraît être du ressort réglementaire, plutôt que législatif : qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ?

Enfin, notre collègue nous dit son espoir que ce texte, enrichi par le Sénat, contribue à l'intelligence du développement de nos territoires ! (*Applaudissements à droite*)

**Mme Michèle André.** – Ce texte restreindra l'égalité d'accès des hommes et des femmes aux mandats électifs et aux responsabilités politiques, du moins si le Gouvernement ne modifie pas le mode de scrutin qu'il envisage pour l'élection des conseillers territoriaux.

Je placerai mon intervention, vous ne vous en étonnerez pas de la part de la présidente de la Délégation aux droits des femmes, sous l'égide de deux femmes légendaires : Olympe de Gouges et Pénélope !

Olympe de Gouges, parce que cette grande figure du féminisme a été l'une des premières à revendiquer pour les femmes l'égalité politique, avec cette formule frappante, inscrite à l'article 10 de la Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne : « La femme a le droit de monter sur l'échafaud, elle doit avoir également celui de monter à la tribune. » (*Applaudissements à gauche*) Olympe de Gouges

monta sur l'échafaud en 1793, le 3 novembre, mais n'eut jamais l'occasion de s'exprimer, en citoyenne, à la tribune !

Deux siècles plus tard, je mesure le chemin parcouru et je suis fière de pouvoir m'exprimer à la tribune de cette assemblée qui compte maintenant 22,4 % de sénatrices, ce qui laisse une marge certaine de progrès.

Est-ce à dire que la partie est gagnée ? Non, car rien n'est jamais acquis et nous devons sans cesse remettre l'ouvrage sur le métier. Où l'on retrouve la figure de Pénélope, l'épouse d'Ulysse, défaisant la nuit le tissage qu'elle avait patiemment fait dans la journée pour retarder l'échéance abhorrée où elle devrait se choisir, parmi les prétendants, un nouvel époux... *(Sourires)*

Le Gouvernement est aujourd'hui un peu comme Pénélope : d'une main, il propose de favoriser la place des femmes dans les conseils municipaux des petites communes ainsi que dans les conseils communautaires mais de l'autre, il choisit, pour l'élection des conseillers territoriaux, un mode de scrutin qui fera reculer la place des femmes à l'échelle des régions, où la parité est pourtant devenue une réalité. La progression des femmes dans les conseils municipaux des petites communes ne saurait compenser ni justifier la régression de la place des femmes à l'échelon de la région !

Ce projet se traduira par une régression de la parité. Nous nous en sommes inquiétées dès le 23 octobre dernier, avec Mmes Zimmermann et Vilain, par communiqué de presse et en qualité de présidentes des délégations aux droits des femmes du Sénat, de l'Assemblée nationale et du Conseil économique, social et environnemental : ce texte exclura mécaniquement les femmes des responsabilités départementales et régionales.

L'Observatoire de la parité, service du Premier ministre, a montré dans une évaluation que les scrutins uninominaux ne se prêtent pas à des contraintes garantissant la parité et qu'ils conduisent toujours les partis politiques à sacrifier les femmes. Voyez les résultats des dernières élections cantonales : seulement 12,3 % de femmes élues !

Ce texte, qui fait la part belle au scrutin uninominal, améliorera peut-être la parité à l'échelon départemental mais le recul sera inéluctable et violent à l'échelon régional où, avec 47,6 % de femmes dans les conseils régionaux, la parité est effective.

La conséquence ira-t-elle jusqu'à empêcher la parité des exécutifs régionaux pourtant garantie par la loi de janvier 2007 ? *Quid* de ce principe constitutionnel introduit en 1999, grâce au gouvernement Jospin : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives » ?

Le mode de scrutin à un tour que vous envisagez est très particulier dans notre tradition politique. Ceux qui fréquentent le Palais du Luxembourg ont peut-être remarqué, dans l'exposition permanente consacrée aux représentations de Marianne, cette affiche où la République piétine le scrutin à un tour avec cette légende : « Le scrutin majoritaire à deux tours écrasera la réaction ». *(Applaudissements à gauche)*

Monsieur le ministre, modifiez le mode de scrutin des conseillers territoriaux, une majorité des parlementaires est maintenant opposée à votre texte ! Renforcez même la parité dans les conseils municipaux, en acceptant la demande de l'Association des maires ruraux de France qui propose d'élargir le scrutin de liste et l'obligation de parité à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants, ce sera l'objet d'un de nos amendements *(Applaudissements sur les bancs socialistes)*

Nous pourrions alors laisser enfin Pénélope à un repos bien mérité, car les femmes monteraient dans les tribunes de nos assemblées locales à parité avec les hommes, comme l'avait souhaité Olympe de Gouges ! *(Applaudissements à gauche)*

**M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.** – Cette discussion générale a été de haute tenue, je remercie chaleureusement les 35 orateurs d'y avoir apporté leur expérience, leur engagement dans la République décentralisée.

Je salue le Premier ministre Mauroy. J'ai eu l'honneur d'être membre du comité qu'il a animé et je vous propose de travailler dans la même ouverture d'esprit et avec la même disponibilité. Je salue aussi M. Chevènement, dont la loi a été débattue ici alors que le gouvernement dont il était membre n'y avait pas de majorité ; il avait su faire preuve d'ouverture avec les deux rapporteurs, M. Daniel Hoeffel, dont je salue la présence dans la tribune *(applaudissements)*, et moi-même.

La Haute assemblée a parfaitement répondu à sa mission de chambre des collectivités locales. Je remercie tous ceux qui se sont exprimés, à commencer par le rapporteur. Maintenant élu d'une grande ville, il a commencé dans un canton rural, proche d'un bien beau département *(sourires)*, à apprendre ce que sont les collectivités locales. Le soutien qu'il apporte à l'ambition que propose le Gouvernement est d'un très grand prix. Il a très clairement exprimé le souci de souplesse comme de simplification et je me réjouis qu'il ait souligné que la création du conseiller territorial constituait un acte de confiance envers la démocratie locale. Le projet du Gouvernement est simple et cohérent. *(Dénégations sur les bancs socialistes)* Il y a deux couples institutionnels : les communes et les intercommunalités, d'une part...

**M. Alain Anziani.** – Pas chez nous !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Peut-être mais partout ailleurs, dans 99 % des cas, elles sont actives, de même que les intercommunalités ! Elles forment un premier couple, les mêmes élus gérant les deux niveaux et, si le projet est adopté, leurs élus seront désignés le même jour.

C'est ensuite le couple départements-régions, lequel sera géré par les mêmes élus, qui seront désignés le même jour. Oui, la création du conseiller territorial est bien un acte de confiance en la démocratie locale et la décentralisation.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Ça dépend...

**M. Michel Mercier, ministre.** – Vous avez exprimé votre soutien à la réforme.

M. Hortefeux l'a dit, le Gouvernement est, pour l'essentiel, d'accord avec les amendements adoptés par la commission. Le débat nous permettra de trouver des solutions sur le statut des métropoles et des villes nouvelles.

M. Guéné a montré avec force et conviction la cohérence qu'il y a entre la réforme de la taxe professionnelle et la réforme institutionnelle des collectivités locales. Les amendements adoptés par la commission des finances contribueront à manifester cette cohérence.

Je remercie Alain Lambert, ancien ministre du budget, président de la commission consultative d'évaluation des normes et président de la délégation sénatoriale aux collectivités et à la décentralisation, d'en avoir appelé au pragmatisme et à l'audace.

J'ai, comme toujours, écouté Mme Borvo Cohen-Seat avec intérêt mais nous ne sommes pas d'accord très souvent et j'attends que le débat lui permette de formuler des propositions. Je la remercie d'avoir présenté d'utiles rappels, par exemple sur la consultation des instances paritaires, car nous ne réussissons qu'en associant les fonctionnaires territoriaux, dans le prolongement de la loi de 2007 qu'avait présentée M. Hortefeux.

Nous sommes d'accord sur l'essentiel, monsieur Maurey : nous avons le devoir de réussir une réforme indispensable et nécessaire. Merci de votre soutien au conseiller territorial, qui est la clef de voûte de la réforme. Nous saurons, dans un deuxième texte, définir le mode de scrutin qui répondra le mieux aux exigences de représentation de l'ensemble du territoire, de prise en compte de la réalité démographique, de pluralisme et de parité. Si nous ne sommes pas encore parvenus à un texte complet, nous pouvons déjà affirmer les principes à respecter.

Merci, monsieur Sueur, de vos multiples interventions. Vous êtes un législateur attentif et précis et dès que vous ne pratiquez pas un esprit de système mais suivez votre expérience avec bon sens, nous trouverons les moyens de progresser ensemble.

M. Baylet, qui n'a malheureusement pas pu revenir cet après-midi, a, avec son expérience de responsable local et d'ancien secrétaire d'État aux collectivités locales, exprimé un désaccord total, qu'il faut assumer. J'espère néanmoins que le débat nous rapprochera et le convaincra que la réforme renforce la décentralisation sans nuire au département parce que les élus associeront enracinement dans un territoire et ouverture.

M. Masson a apporté un soutien très clair à la clause de compétence générale comme à la création du conseiller territorial.

M. Longuet a su souligner la cohérence du calendrier adopté par le Gouvernement. Celui-ci avait en effet deux options : ou présenter un texte unique mais très long, et très complexe, que l'on aurait qualifié de confus, ou un ensemble de textes homogènes et lisibles, débattus dans la transparence. Vous connaissez les intentions du Gouvernement. Il reste à travailler sur les compétences et les cofinancements : chacun comprendra le choix de continuer la concertation. Les principales orientations seront clarifiées au moment de l'adoption du présent projet afin de garantir la cohérence d'ensemble de la réforme. Vous en avez expliqué la logique, les deux blocs soudés par l'unité de leurs élus. J'ai noté votre attachement personnel à des métropoles dotées des moyens de leurs ambitions. Le Gouvernement s'est montré attentif aux positions des élus. Il appartient aux parlementaires de dire et de montrer la leur. Nous n'avons pas d'opposition de principe : le projet du Gouvernement représente un point d'équilibre de ce que nous avons entendu à partir du comité Balladur. Le débat peut faire évoluer les choses, elles ne sont pas fermées et nous abordons la discussion dans un esprit d'ouverture.

Mme Beauvils a repris les mêmes critiques que Mme Borvo Cohen-Seat, ce qui est normal. Aucune disposition ne trouve grâce à ses yeux mais un point d'accord se dégagera peut-être au cours des débats.

Mme Gourault a rappelé nombre de travaux et de débats. En effet, le Gouvernement n'est pas passé en force dans cette affaire. Nous avons entendu les associations d'élus, la mission Belot au Sénat...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ça n'a servi à rien !

**M. Michel Mercier, ministre.** – ...le rapport Balladur, pour élaborer un texte. Vous avez souligné notre sens du dialogue et de la concertation. Nous resterons toujours à l'écoute. Merci d'avoir cité le Président de la République et le Premier ministre.

Tout au long de la discussion, vous pourrez vérifier que c'est le même esprit qui nous anime.

Nous écoutons toujours M. Mauroy avec grand intérêt -ce fut aussi dans un silence extrêmement respectueux. J'ai quand même trouvé son intervention un peu dure. Le terme de « contre-réforme » manquait peut être de nuances. Ce projet de loi ne doit pas être

rejeté dans sa totalité ! Les critiques sont normales : elles permettent de progresser, mais s'il y avait recentralisation, cela signifierait que le Gouvernement reprend en main un certain nombre de domaines. Ici, il n'en est rien ! Les collectivités vont garder les compétences que les lois leur ont accordées ces vingt dernières années. Certes, le conseiller territorial sera un élu puissant, mais dira-t-on que créer un élu puissant serait revenir à la recentralisation ? Je n'en crois rien. La libre administration des collectivités n'est pas remise en cause.

Merci, monsieur de Montesquiou pour votre soutien. Votre volontarisme fait plaisir à entendre.

En tant que président du groupe droite-centre-indépendant de l'Association des départements de France, M. Sido a rappelé que de nombreux présidents de conseils généraux étaient favorables aux conseillers territoriaux et qu'ils y voyaient une chance pour les départements. Avec l'article 35, le Gouvernement a entendu leur souhait de conserver une capacité d'initiative.

M. Vera a dénoncé la mort des communes et des départements alors que le Gouvernement a souhaité conforter ces deux échelons, en proposant une réorganisation de notre paysage institutionnel autour des deux pôles complémentaires que sont les communes et les départements !

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Voire...

**M. Michel Mercier, ministre.** – Vous le savez parfaitement, monsieur Peyronnet ! (*Sourires*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Vous voulez les embaumer, oui !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Pas du tout ! Et d'ailleurs, nous vous le démontrerons tout au long du débat.

Mme Goulet souhaite une réforme de la carte cantonale et une accélération de l'intercommunalité. C'est précisément deux éléments très forts de la réforme que vous propose le Gouvernement. Avec ou sans réforme, on ne peut conserver la carte actuelle des cantons.

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

**M. Michel Mercier, ministre.** – Il faudra donc procéder à un redécoupage.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Tout le monde est d'accord !

**M. Michel Mercier, ministre.** – En démocratie, ce sont d'abord les citoyens qui comptent, même si d'autres critères peuvent également être retenus.

Je ne peux, monsieur Collombat, vous laisser qualifier ce projet de loi de « fric-frac » électoral.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'expression vient du président du Sénat !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Vous avez dû mal comprendre !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Il est vrai qu'il ne la reprenait pas à son compte.

**M. Michel Mercier, ministre.** – D'ailleurs, ce n'est pas dans ce texte que sera déterminé le mode d'élection du conseiller territorial. En outre, encadrer les cofinancements, ce n'est pas prévoir un financeur unique mais organiser des « tours de table » plus simples pour permettre aux élus de réaliser leurs projets tout en évitant la concurrence des collectivités dont nous avons tous été témoins.

M. Mézard a été très sévère, mais il est toujours très difficile pour l'avocat de se transformer en procureur sans surenchérir. (*Sourires*) Vos non-dits ont montré ce que vous trouviez positif dans cette réforme. (*On s'amuse*) Oui, il y a des fils conducteurs : nous voulons enraciner la décentralisation en la clarifiant et en la simplifiant. Le calendrier et les différents volets de cette réforme sont cohérents.

Vous savez bien que je partage votre souci de renforcer la péréquation. D'ailleurs, le Président de la République a rappelé cette exigence lorsqu'il a présenté ses vœux à la France rurale à Mortagne-au-Perche. (*Mme Nathalie Goulet s'exclame*) Mme Goulet a montré ce jour-là un enthousiasme communicatif. (*Sourires*)

S'agissant de la suppression de la taxe professionnelle, vous savez, monsieur Adnot, que le calcul de la compensation-relais puis celui de la garantie individuelle de ressources garantit à chaque collectivité le maintien de ses ressources. C'est tout à fait appréciable à un moment où les recettes fiscales de l'État ont diminué de 25 %. Toutes les critiques sont possibles, mais admettez que l'État a fait un gros effort en garantissant les ressources fiscales des collectivités locales alors que les siennes se sont effondrées.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Voilà vingt ans qu'on nous ressert l'argument !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Vous savez parfaitement que j'ai raison, monsieur Collombat, et j'espère que vous me citerez quand vous ferez des réunions dans le Var. (*Sourires*)

Merci, monsieur Buffet, d'avoir cité Alain : oui, « l'optimisme est de volonté », et c'est ce qui anime notre volonté de réforme. Merci d'avoir rappelé les principes sur lesquels repose ce projet de loi. Si l'on reconnaît le fait urbain, il faut en tenir compte. Mais ce n'est pas parce qu'il va y avoir des métropoles que l'on ne renforcera pas les territoires ruraux : les deux sont complémentaires. Nous voulons adapter notre organisation institutionnelle à la diversité de nos territoires tout en assurant leur solidarité.

Je tiens à rendre hommage à M. Krattinger pour le travail qu'il a accompli comme rapporteur de la mission

Belot. Je veux le rassurer sur un point : oui, l'État se réforme, durement même, et il réorganise ses services déconcentrés. On nous demande de supprimer des services, comme M. Miquel, mais sitôt qu'on le fait, il nous demande de les maintenir. (*M. Gérard Miquel s'en défend*) Je note vos dénégations avec intérêt ! (*Sourires*)

M. Krattinger a souhaité que nos réglementations puissent être adaptées à la diversité des territoires. C'est très important.

**Mme Nathalie Goulet.** – Tout à fait !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Il ne faut pas, en effet, que les règles soient les mêmes dans une petite commune rurale ou dans une grande ville lorsqu'on crée, par exemple, une structure d'accueil pour la petite enfance. M. le Président de la République l'a d'ailleurs rappelé à Mortagne la semaine dernière. Je souhaite que l'examen du texte sur les compétences nous permette de répondre à toutes ces questions.

Quant au conseiller territorial qu'il a fortement critiqué, comme tant d'autres, dont beaucoup avouent l'avoir été naguère, moi compris, en étant en même temps conseiller général et conseiller régional...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est un retour en arrière, donc une contre-réforme !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Je ne suis pas sûr que vous soyez un spécialiste de la contre-réforme, monsieur Collombat ! Renvoyons plutôt cela à un séminaire. (*Sourires*) Le conseiller territorial sera un acteur dynamique de la décentralisation.

Merci, monsieur Braye, d'avoir rappelé que cette réforme était courageuse et que l'intercommunalité devait couvrir tout le territoire. J'ai bien compris ce que vous avez dit sur la composition des conseils communautaires. Nous en discuterons lors de l'examen des articles mais le fait que les conseillers communautaires soient directement désignés par les citoyens le jour de l'élection municipale aura forcément des conséquences. Il faudra impérativement tenir compte de la démographie.

**M. Dominique Braye.** – Tenir compte...

**M. Michel Mercier, ministre.** – Il s'agit du premier critère en démocratie.

**M. Dominique Braye.** – Mais pas la proportionnelle !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Il faudra en tenir compte proportionnellement (*On s'amuse*) La démographie ne peut être l'unique critère mais elle reste le critère principal.

**M. Dominique Braye.** – Très bien !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Nous trouverons la solution lors de la discussion des articles.

Mme Voynet a contesté la politique de réforme et son rythme mais elle a reconnu que nous n'agissions

pas dans la précipitation : la concertation a été longue et intense et le Gouvernement n'a pas demandé l'urgence, afin de permettre au Parlement de trouver les bons équilibres.

Fallait-il se lancer dans l'aventure de la réforme, s'est interrogé M. Doligé ? Comme vous, le Gouvernement estime que le *statu quo* n'était plus possible. Je vous remercie du soutien que vous nous apporterez tout au long de cette discussion.

Nous croyons, comme M. Collomb, à l'utilité du débat parlementaire et nous formons le vœu qu'il ne soit pas inutilement entravé. Nous sommes soucieux de l'excellence de tous nos territoires, dans la diversité et la solidarité. Le Gouvernement pourrait aller plus loin sur la question des métropoles. Comme je représente la seule collectivité qui sera concernée par une avancée, je souhaite, à titre personnel, poursuivre en ce sens.

M. Richert a rappelé, avec l'honnêteté qui le caractérise, que jamais l'État n'avait été aussi loin dans la réforme et il estime, à juste titre, que les collectivités ne peuvent rester au bord du chemin. Nous souhaitons adapter nos institutions à tous nos territoires.

Monsieur Lozach, nous n'enterrons personne et nous ne déracinons pas les élus : au contraire, nous revendiquons la décentralisation et nous voulons territorialiser ce nouvel élu que sera le conseiller territorial. Chacun reconnaît d'ailleurs le trop faible lien des actuels conseillers régionaux avec leur territoire.

Monsieur Bernard-Reymond, fort de votre expérience, vous confirmez la nécessité de cette réforme. J'ai entendu vos réserves sur le mode d'élection du conseiller territorial : le Gouvernement est ouvert à la discussion. Je connais votre souci de l'équilibre entre zones urbaines et territoires ruraux : pour cela, il faut des infrastructures. (*M. Pierre Bernard-Reymond lève les bras au ciel*)

Monsieur Bérít-Débat, s'agissant du schéma départemental de coopération intercommunale, le texte rééquilibre les pouvoirs entre le préfet et la commission des élus : vous avez satisfaction.

Merci à M. Jacques Blanc d'avoir souligné les progrès que cette réforme offre à nos territoires. Le Gouvernement est sensible à votre préoccupation d'une représentation équilibrée des territoires et à l'instauration d'un seuil minimal de conseillers territoriaux.

A croire M. Anziani, cette réforme ne serait pas au cœur des préoccupations des Français ; quand je vois la passion qu'il y met, j'ai peine à le croire ! (*Sourires*) Cette réforme serait sans rapport avec les priorités de l'action publique ? Les collectivités sont pourtant au cœur de la lutte contre la crise !

M. Vestri a rappelé la richesse que constituent les communes et la créativité de la réforme : c'est tout à fait l'état d'esprit du Gouvernement.

Monsieur Miquel, nous partageons beaucoup de constats. J'espère que nous pourrions converger sur les solutions. L'État fait de gros efforts : pour preuve, la réorganisation des préfectures depuis le 1<sup>er</sup> janvier. Vous dénoncez le mode d'élection du conseiller territorial -je vous rappelle que ce n'est pas nous qui avons instauré la proportionnelle pour l'élection des députés ! Nous voulons un mode de scrutin qui permette à la fois de créer des majorités, de représenter tous les territoires, toutes les sensibilités, d'assurer la parité... Je reconnais que c'est un peu la quadrature du cercle !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le problème est parfaitement posé : on attend la solution !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Nous avons trop longtemps renoncé.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Les choses ne marchaient pas si mal que ça !

**M. Jean-Marc Pastor.** – Elles marchaient même très bien !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Monsieur Fouché, nous voulons favoriser l'intégration des compétences exercées par les pays aux structures intercommunales...

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

**M. Michel Mercier, ministre.** – ...mais nous n'empêcherons pas le maintien des pays qui existent.

**Mme Nathalie Goulet.** – Dommage !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Madame André, nous ne perdons pas la parité de vue. Des progrès ont été accomplis, notamment pour les municipales ; il faut désormais renforcer la parité pour les autres modes de scrutin.

Nous abordons cette discussion avec le souci du dialogue, de l'ouverture, de l'efficacité. Jamais un gouvernement n'a autant soutenu la décentralisation : en la réformant, nous la rendrons plus vigoureuse et mieux acceptée par nos concitoyens. *(Applaudissements à droite et au centre)*

*La discussion générale est close.*

*La séance est suspendue à 17 h 50.*

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-LÉONCE DUPONT,  
VICE-PRÉSIDENT

*La séance reprend à 21 h 30.*

## Exception d'irrecevabilité

**M. le président.** – Motion n°8, présentée par M. Bel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

En application de l'article 44, alinéa 2, du Règlement, le Sénat déclare irrecevable le projet de loi de réforme des collectivités territoriales (n°170, 2009-2010).

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Il est impossible d'étudier séparément les quatre textes que le Gouvernement a commis pour modifier fondamentalement l'organisation des pouvoirs locaux tant ceux-ci sont imbriqués et saucissonnés pour des raisons d'opportunité. Monsieur le ministre, merci d'avoir répondu aux orateurs, notamment ceux de mon groupe, qui avaient pris la peine d'étudier globalement ce projet de réforme. Vous avez déclaré être ouvert à la discussion. Hélas !, la commission des lois a jugé ce matin nos interventions hors sujet. Vous avez la chance de traiter de l'ensemble sans qu'on vous reproche d'être hors sujet... Merci en tout cas pour cet esprit de dialogue. Nous en jugerons sur pièces dans la suite du débat ! Monsieur le ministre, vous avez noté cet après-midi la proximité du discours de Mme Beaufils avec celui de Mme Borvo Cohen-Seat. Je vais sans doute commettre également quelques répétitions par rapport aux propos de mes collègues.

**M. Nicolas About.** – Vous ne feriez pas cela... *(Sourires)*

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Mais, pour un socialiste plus que pour d'autres, s'il est important d'éviter les répétitions, l'important est d'abord de ne pas se contredire ! *(Sourires)*

En son article premier, la Constitution dispose que l'organisation de la France « est décentralisée ». Mais, depuis la réforme de la taxe professionnelle, peut-on affirmer que les recettes fiscales de chaque collectivité constituent une « part déterminante » de leurs ressources ? Je n'ignore pas la fâcheuse extension de la notion de ressources propres aux impôts nationaux transférés par la loi organique de 2004 et sa validation par le Conseil constitutionnel. Mais rien ne nous interdit d'évoluer ! Tout est question de degré : l'autonomie fiscale des départements est passée de 35 à 12 %, celle des régions se situe en deçà des 10 % ! En outre, de même qu'il existe une différence entre la température mesurée par le météorologue et la température ressentie, il existe une autonomie fiscale mesurée par les services de l'État et une autonomie fiscale ressentie par les élus locaux qui ont le sentiment d'être placés sous la tutelle de l'État. Nous saisissons le Conseil constitutionnel de nouveau sur ce point. Sans compter qu'à cette perte d'autonomie fiscale s'ajoute le renforcement des pouvoirs du préfet. Non, décidément, la France ne sera plus décentralisée !

Ensuite, si les départements sont formellement maintenus, M. Copé a vendu la mèche. « Il ne s'agit

que d'une étape » a-t-il dit, confirmant le projet d'organisation territoriale retenu par le comité Balladur et les propos que M. Fillon, l'actuel Premier ministre, avait tenus en 2002 sur le conseiller territorial, lequel assurerait « la coordination des politiques de ces deux échelons en attendant leur fusion ». Ces interventions concordantes émanant de célèbres personnalités, nous avons désormais la certitude qu'un niveau de collectivité sera supprimé à moyen terme. Peut-on demander la censure d'une disposition virtuelle ? Oui, puisqu'elle s'appliquera bientôt aux départements.

Le second motif d'inconstitutionnalité tient à la disparition de la clause générale de compétence. Celle-ci a été introduite dans la loi en 1982 pour les départements.

**M. Michel Mercier, ministre.** – Et la loi du 10 août 1871 ?

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Mais vous avez raison, monsieur le ministre, cette reconnaissance tardive ne faisait que sanctionner la pratique et la clause a été étendue par cohérence aux régions et communes. Non, cette clause n'a pas été source de confusion et de surcoût. D'abord parce que les collectivités ont été suffisamment sages pour ne pas en abuser et que les compétences spécifiques des départements et des régions constituent environ 90 % de leurs actions. Ensuite, parce que, contrairement à ce que pense Mme Lagarde, il ne s'agit pas de mise sous tutelle des petites collectivités mais d'aide. Les communes ont besoin du département et de la région pour investir. Enfin, ces aides sont transparentes. Vous le savez, monsieur le ministre, vous qui avez été président de conseil général...

**M. Guy Fischer.** – Il l'est toujours !

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Par l'absorption-fusion, vous institutionnalisez le cumul des mandats et la tutelle et vous complexifiez en ajoutant un niveau intermédiaire, celui des métropoles.

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Cet objectif est une transposition du principe européen de subsidiarité selon lequel chaque collectivité a vocation à gérer ses propres affaires dans un intérêt local, ce dernier étant interprété très largement par le juge administratif. L'existence de cet article 72-2 conduit à soutenir la constitutionnalisation de la clause générale de compétence -spécificité des collectivités-, laquelle s'oppose à l'attribution de blocs de compétences figées -caractéristique des établissements publics, en fonction du principe de spécialité. Autrement dit, la clause de compétence générale est un élément fondamental de la libre administration des collectivités, qualifiée de « liberté fondamentale » par le Conseil d'État dans son arrêt « Commune de Venelles » du 18 janvier 2001. Cette clause, indispensable donc,

permet l'adaptation des politiques aux besoins des populations. Sa suppression porterait atteinte aux principes de la libre administration et de la subsidiarité.

J'en viens au mode de scrutin, particulièrement baroque, en me limitant à ses conséquences sur la parité.

Alors que l'article premier de la Constitution dispose que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, votre projet marque une dramatique régression pour les conseils régionaux. Et l'on ne peut se satisfaire de la constatation formulée par M. Marleix quant à l'extension de la proportionnelle aux plus petites communes, qui étendra le champ de la parité. Cela n'est pas faux mais semble en filigrane cantonner les femmes aux questions quotidiennes de proximité, loin de la réflexion sur les grandes orientations régionales.

Il est clair qu'en soumettant au scrutin uninominal une institution élue jusqu'ici à la proportionnelle, votre projet ne respecte pas les articles premier et 4 de la Constitution. Grâce à une loi électorale qui fait l'unanimité, les régions ont établi une parité parfaite avec laquelle vous rompez puisque les conseils régionaux seront désormais calqués sur les conseils généraux, les pires à cet égard.

Je passe sur les risques d'inconstitutionnalité liés à l'élection sénatoriale.

Venons-en aux départements d'outre-mer. La création de conseillers territoriaux dans des régions monodépartementales crée de fait une assemblée unique. La fiction de réunions dans des lieux séparés ne change rien à une situation condamnée par le Conseil constitutionnel en 1982. Certes, il était alors impossible d'instituer une assemblée unique élue sur des bases différentes et des modes de scrutin distincts, alors que la révision constitutionnelle de 2003 autorise à créer outre-mer une collectivité unique ou une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités, mais j'attire votre attention sur le fait que la Constitution exige de consulter par référendum les électeurs inscrits dans le ressort de ces deux collectivités.

Il est vrai qu'un référendum est précisément organisé le 27 janvier, mais *quid* si les électeurs répondent non ? En outre, aucun référendum n'est prévu en Guadeloupe. Enfin, un amendement sénatorial a sorti la Réunion du droit commun en excluant de consulter sa population... Dans ces conditions, on ne voit pas comment la réforme envisagée pourrait s'appliquer outre-mer.

Concernant enfin le découpage électoral, j'observe que nous légiférons sur des collectivités dont nous ignorons les compétences et les ressources, puisque deux clauses de revoyure ont été inscrites dans la loi réformant la taxe professionnelle. Au surplus, nous ignorons si ces collectivités pourront fonctionner avec

un nombre suffisant d'élus garantissant leur diversité politique et le fonctionnement normal des institutions.

En fait, vous vous débattiez dans une contradiction fondamentale puisque vous affirmez que les futures circonscriptions cantonales auront environ 20 000 électeurs, ce qui peut contrarier la division par deux du nombre des conseillers généraux et régionaux cumulés. Pour surmonter ces difficultés, M. Marleix a dit que chaque département compterait au moins 15 conseillers territoriaux. Dans ce cas, un nombre pléthorique de conseillers siègera au conseil régional pour peu que de gros écarts démographiques existent parmi les départements concernés. Pour l'éviter, M. Marleix a évoqué un plafond. Cette solution réduirait considérablement le nombre de conseillers territoriaux élus dans les départements les plus peuplés, ce qui est contraire au principe constitutionnel d'égalité des suffrages.

Pour toutes ces raisons, ce projet de loi est constitutionnellement irrecevable. (*Applaudissements à gauche et sur les bancs du RDSE*)

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – La constitutionnalité du projet de loi est contestée sur deux points : la création du conseiller territorial et la disparition de la clause générale de compétence.

La mise en place d'une nouvelle catégorie d'élus siégeant à la fois au département et à la région est-elle contraire à l'article 72 de la Constitution, aux termes duquel les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », ce qui, selon certains, interdirait au législateur d'instituer une seule catégorie d'élus représentant les départements et les régions ? La Constitution, en précisant que le principe de libre administration s'exerce « dans les conditions prévues par la loi », laisse une large marge au législateur. Et le texte maintient deux assemblées délibérantes distinctes, ce qui respecte la spécificité de chaque niveau.

La création des conseillers territoriaux n'est donc nullement inconstitutionnelle.

Des objections très fortes ont été formulées contre la mise en place d'un scrutin uninominal à un tour -qui ne connaît qu'un seul précédent en France, contre le dosage du scrutin proportionnel et contre la combinaison d'élus au scrutin uninominal et d'élus au scrutin de liste. Surtout, le mode de scrutin figurant dans le projet de loi n°61 diminuerait probablement le nombre de femmes siégeant dans les conseils régionaux, compromettant ainsi les acquis de la parité. Ces problèmes devront être abordés lors de l'examen du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux.

La rédaction de l'article premier permet d'approuver la création du conseiller territorial sans préjuger de ses modalités d'élection.

Enfin les sénateurs socialistes contestent que le législateur soit invité à créer les conseillers territoriaux

en ignorant leur nombre et la délimitation des futurs cantons.

Le découpage des cantons sera organisé moins dans le but d'en réduire le nombre que pour diminuer les écarts démographiques considérables qui affectent actuellement la carte cantonale et contreviennent au principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage. M. Marleix a répondu les 28 octobre et 2 décembre aux légitimes interrogations de nos collègues lors de deux débats organisés par la commission des lois et ouverts à tous les sénateurs. Il a indiqué que le nombre des conseillers territoriaux par département serait déterminé après la décision du Conseil constitutionnel sur le découpage des circonscriptions législatives et que ce nombre devrait être évalué au niveau régional, avec un découpage cantonal reposant sur le territoire autant que sur la population. Enfin, il a confirmé qu'un seuil de 15 conseillers serait fixé par département.

En conséquence, le législateur est suffisamment informé pour se prononcer sur la création de conseillers territoriaux.

Je reviens à la clause générale de compétence, qui n'a pas valeur constitutionnelle puisque l'article 72 de la Constitution ne le mentionne pas, contrairement à la libre administration et à la subsidiarité. Par ailleurs, l'article 4 de la charte européenne de l'autonomie locale dispose dans son alinéa premier que « les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi » : la compétence d'attribution est ainsi consacrée, même si elle doit être effective.

La commission des lois vous invite donc à repousser une motion infondée.

**M. Michel Mercier, ministre.** – Le rapporteur l'a excellemment rappelé : l'article 72 de la Constitution confie au législateur le soin d'organiser la libre administration des collectivités territoriales.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Sans pouvoir la mettre en cause !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Ce qu'il ne fait pas ! Le projet de loi ne limite en rien la libre administration des collectivités territoriales.

En fait, la clause de compétence générale remonte à l'article 48 de la loi du 10 août 1871, qui autorise le conseil général à régler par ses délibérations les affaires du département. Ne contredisant en rien ce principe, l'article 35 du présent texte organise l'exercice de cette compétence, conformément à la charte européenne.

Ainsi, rien ne justifie l'exception d'irrecevabilité.

Monsieur Peyronnet, vous avez abordé des sujets d'une grande importance. En démocrate, vous êtes aussi partisan de la discussion. Or, accepter la motion ferait cesser le débat. Mieux vaut le poursuivre !

**Mme Éliane Assassi.** – Je ne reviendrai que sur deux points manifestement contraires à la Constitution. Premièrement, la création des conseillers territoriaux contredit son article 75 qui dispose, depuis la loi du 28 mars 2003 que l'actuelle majorité a pourtant votée comme un seul homme, que : « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer (...) Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leur compétence ». Cet article précise bien que l'existence d'une collectivité se fonde notamment sur l'existence d'un conseil élu, donc distinct de celui des autres collectivités alors que le projet de loi prévoit la disparition d'un tel conseil élu pour la région et pour le département. De la confusion créée par votre projet naît une inconstitutionnalité grave car elle viole un principe démocratique.

Par ailleurs, la création des conseillers territoriaux ne respecte pas les articles premier et 4 de la Constitution. Selon le dernier alinéa de l'article premier, « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux » et, selon le dernier alinéa de l'article 4, « la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ». Le mode de scrutin prévu pour ces conseillers territoriaux réduit à néant l'avancée permise par la proportionnelle dans l'élection des conseillers régionaux en matière de parité et pousse à la bipolarisation de la vie politique. Vous me direz que l'article premier n'évoque pas le mode de scrutin. De deux choses l'une : soit vous retirez cet article pour enfin organiser une discussion sérieuse sur les conseillers territoriaux, de leur création à leur mode d'élection ; soit vous acceptez que l'on discute de leur inconstitutionnalité dès leur création, puisque vous avez déjà déposé le projet de loi n°61 qui instaure leur mode d'élection.

Au-delà de l'article premier, l'ensemble du texte est contraire à la Constitution parce qu'il institutionnalise la tutelle d'un niveau de collectivité sur un autre. Le principe de libre administration des communes, départements et régions, inscrit dans l'article 72 dans la Constitution, vole ainsi en éclat. Comment imaginer qu'une telle décision puisse être mise en œuvre sans une révision de la Constitution ? Pour la commune et le département, avec la création des métropoles et des différents regroupements de collectivités prévus, ce n'est plus leur libre administration qui est en cause mais leur administration tout court, puisque compétence, budget et personnel leur seront supprimés. La compétence générale, corollaire de la libre administration, qui distingue une collectivité d'un simple établissement public défini par le principe de spécialité, est abandonnée. C'est une remise en cause radicale de la Constitution et de son article 72. Mais le Gouvernement ne se hasarde pas à accorder aux

nouvelles entités le caractère de collectivités locales, s'abritant derrière le concept bien utile d'intercommunalité.

Le pouvoir joue avec la Constitution, il la manipule pour adapter la France à la mondialisation financière, pour casser un modèle institutionnel français hérité de notre histoire démocratique et pour laisser le champ libre au pouvoir économique. Nous qui défendons la démocratie, nous voterons cette motion d'irrecevabilité. (*Applaudissements à gauche*)

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – M. Collin, empêché, m'a prié d'intervenir au nom de notre groupe. Il est pour le moins dommageable que cette réforme, présentée comme l'un des textes emblématiques de ce quinquennat, s'opère dans une insécurité juridique majeure alors que les questions qu'elle soulève sont au cœur de la vie des Français.

Monsieur le ministre, votre projet de loi souffre en son cœur même de griefs d'inconstitutionnalité majeurs. La création du conseiller territorial ressemble furieusement à l'établissement d'une tutelle d'une collectivité sur d'autres au travers du cumul des fonctions de ce nouvel élu au conseil général et au conseil régional. Cette prohibition posée par le Conseil constitutionnel en 2001 a pour but de garantir l'autonomie des collectivités, principe lui-même posé par l'article 72 de notre Constitution. Vous vous apprêtez à faire voter une mesure qui va rendre plus opaque la prise de décision des organes délibérants. Je m'interroge également sur la constitutionnalité de l'article premier qui crée une nouvelle catégorie d'élu tout en renvoyant la définition de son mode d'élection à un texte ultérieur.

Le parachèvement de la carte de l'intercommunalité vous fournit un prétexte pour réintroduire un droit de tutelle des préfets sur les maires, en permettant aux premiers d'obliger les seconds à intégrer un EPCI quand bien même ils ne le voudraient pas. Historiquement, la conquête des libertés communales a toujours signifié le progrès de la démocratie locale conte l'État centralisé. Comment alors ne pas parler de recentralisation ?

Vous allez à l'encontre de la logique qui préside à la décentralisation depuis 1982, en privant une commune de sa liberté de rejoindre ou non un EPCI selon l'intérêt local qu'elle apprécie. C'est une remise en cause frontale du cœur même de la libre administration des collectivités, sur laquelle le Conseil constitutionnel ne manquera pas de revenir.

Ce texte est muet sur un grand principe posé par l'article 72-2 de la Constitution, à savoir la péréquation. Via la création des métropoles, vous allez segmenter un département, entre une métropole qui disposera de l'essentiel des ressources fiscales et le reste du territoire, souvent rural, pour lequel le département devra combler les insuffisances comme il le pourra. Il est inacceptable d'institutionnaliser de la sorte une inégalité aussi flagrante sur un même territoire ! Ce

point encourt lui aussi la censure du Conseil constitutionnel.

La majorité des membres de mon groupe s'associe aux arguments du groupe socialiste et votera cette motion d'exception d'irrecevabilité. (*Applaudissements à gauche*)

**M. Alain Anziani.** – En dehors même des problèmes qu'il pose pour la parité et le mode de scrutin, ce texte est truffé d'inconstitutionnalités. Si vous évitez l'inconstitutionnalité majeure que serait la fusion du département et de la région, vous n'en évitez pas une autre, accessoire, en fusionnant leurs élus. Nous attendons la réaction du Conseil constitutionnel.

Vous permettez aux métropoles d'avoir les compétences économiques de la région et du département, même si ces deux collectivités le refusent. Vous permettez ainsi non pas à une collectivité territoriale mais à un EPCI d'imposer son choix et d'obtenir un tel transfert de compétences. Une communauté de communes, *via* le préfet, pourra intégrer une commune et ainsi obliger une collectivité territoriale à la rejoindre : c'est aussi contraire à la Constitution. (*Applaudissements à gauche*)

*A la demande du groupe UMP, la motion n°8 est mise aux voix par scrutin public.*

**M. le président.** – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants.....	340
Nombre de suffrages exprimés.....	337
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	169

Pour l'adoption.....	154
Contre .....	183

*Le Sénat n'a pas adopté.*

Question préalable

**M. le président.** – Motion n°9, présentée par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales (n°170, 2009-2010).

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – (*Applaudissements à gauche*) Au plus fort de la crise financière, le Président de la République s'était félicité de la résistance de notre pays qu'il attribuait au rôle d'amortisseur joué par les services publics, la fonction publique et la protection sociale. Mais ces propos étaient circonstanciels, puisque la majorité s'acharne aujourd'hui à détruire ce qu'elle vantait hier : elle s'attaque à nos institutions territoriales, moins soucieuse des besoins de la majorité des Français que de l'intérêt de la caste qui l'a portée au pouvoir pour

soumettre au secteur marchand tout ce qui peut être source de profits, y compris les services publics d'intérêt général.

Tout le monde ne souffre pas de la rigueur : l'indice CAC 40 a bondi de 56 % au cours des neuf derniers mois, et les spéculateurs ont encore de beaux jours devant eux... Les banques ont renoué avec leurs vieilles habitudes, ce qui fait craindre que la crise se reproduise. Si tel était le cas, comme l'a avoué le Président de la République, l'État n'aurait plus les moyens de l'endiguer...

La seule politique que proposent les libéraux, c'est la rigueur, et la principale variable d'ajustement, ce sont les salaires : le Smic n'augmentera que de 6 euros bruts par mois cette année. Jamais, en trente ans, la hausse des salaires n'a été aussi faible : 3 % en moyenne, 2,6 % pour les ouvriers et employés.

**M. Guy Fischer.** – C'est un écrasement !

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – L'Insee prévoit 10 % de chômeurs en 2010. Le nombre des demandeurs d'emploi a augmenté de 660 000 en 2009, et cette hausse se poursuit. Que deviendront les chômeurs en fin de droits, au nombre d'un million ?

**Mme Jacqueline Panis.** – Discutons-nous de la loi de finances ?

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Que peuvent espérer les jeunes qui subissent de plein fouet la politique du Gouvernement ? Un quart des moins de 25 ans sont au chômage.

**M. Jackie Pierre.** – C'est moins qu'ailleurs.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Peut-être, mais si on compare ce chiffre à la moyenne européenne, il n'y a pas de quoi être fier. Quant aux femmes, elles sont 1 900 000 à rechercher un emploi.

**Mme Jacqueline Panis.** – Quel est le rapport avec la réforme des collectivités ? (*On s'agace de ces interruptions répétées à gauche*)

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – J'y viens, madame ! Les élus locaux sont directement aux prises avec les difficultés de nos concitoyens. Vos prétendues réformes constituent autant de graves reculs sociaux. (*Applaudissements sur les bancs CRC ; M. Pierre-Yves Collombat applaudit aussi ; Mme Jacqueline Panis s'impatiente*) Madame, si vous souhaitez répondre, demandez la parole !

La suppression de la taxe professionnelle, en étouffant financièrement les collectivités locales, menace de nombreux services publics locaux utiles aux plus modestes. Par la même occasion, vous faites un cadeau de 12,3 milliards aux entreprises. Après le bouclier fiscal, cela confirme que votre générosité est ciblée sur certaines couches sociales ! Ces exonérations ne servent ni l'emploi ni le développement économique : le rapport Cotis l'a confirmé. La suppression de la part salariale de la TP

a eu de maigres résultats : les salaires ont stagné, les investissements sont restés stables, seuls les profits des actionnaires se sont envolés !

Quant aux PME, elles souffrent de la réticence des banques à leur accorder des crédits. Or les collectivités locales assurent près des trois quarts des investissements publics. Qu'en sera-t-il après le vote de ce texte ?

Cette réforme risque de paralyser le fonctionnement des institutions locales et la démocratie de proximité. Pourtant une enquête récente du Cevifop a montré que si les deux tiers des Français sont méfiants à l'égard des échelons supérieurs du pouvoir -Président de la République et Premier ministre en tête-, ils font confiance aux élus locaux. Vous considérez que 500 000 élus locaux et 36 000 communes, c'est trop. Sous ce prétexte, vous comptez soumettre des pans entiers de notre système à la loi du marché.

**M. Patrice Gélard.** – N'importe quoi !

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Ne dites-vous pas que les élus locaux coûtent trop cher ? Ne prévoyez-vous pas d'en supprimer la moitié ?

**M. Patrice Gélard.** – Sûrement pas !

**M. Guy Fischer.** – C'est pourtant ce que j'entends dire sans cesse dans le Rhône !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Les élus coûtent moins cher que les vaccins... (*Rires*)

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Pourtant, d'après une étude de France Bénévolat, 72 % des élus ne touchent aucune indemnité !

**M. Guy Fischer.** – Voilà la vérité !

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – La rémunération des élus ne représente qu'une très faible part des dépenses des collectivités.

Quelle mesquinerie de traiter la démocratie locale par son coût alors que vous refusez de renforcer la participation des habitants, tout comme vous refusez aux élus locaux un statut digne de leurs missions !

Le budget de l'Élysée augmente de 10 %, celui des cabinets ministériels de 11 %, mais vous n'avez cessé de diminuer celui des collectivités locales : les élus locaux n'ont pas de leçon à recevoir de l'État !

En diminuant le nombre d'élus, vous diminuerez aussi les services rendus au public. Votre réforme reprend les propositions de la commission Balladur, mais vous y allez par morceaux, pour plus de discrétion. Vous dissociez la réforme institutionnelle et la suppression de la taxe professionnelle, alors que les deux sont liées : vous asphyxiez d'abord les collectivités, puis vous en liquidez. Vous prévoyez quatre textes, pour que la loi soit moins lisible, moins comprise par nos concitoyens : c'est que vous

craignez que les électeurs ne comprennent ce qui se passe !

Vous prétendez favoriser l'intercommunalité mais vous menacez d'une intervention préfectorale les communes qui s'en tiendraient éloignées, alors que vous savez bien que les communes acceptent largement l'intercommunalité. En fait, votre seul objectif est que les grandes communes absorbent les plus petites, diluées dans l'intercommunalité ! L'autoritarisme est à chaque alinéa de ce texte ! Les communes récalcitrantes seront intégrées par arrêté préfectoral, puis le préfet aura deux ans pour faire un schéma départemental de l'intercommunalité. Même chose pour les métropoles, qui absorberont les communes périphériques, et encore pour les régions, avec les départements. Partout, vous réduisez le nombre d'élus et de services à la population, ouvrant grand la porte au secteur privé : paiera qui pourra !

Ce projet remet en cause la libre administration des collectivités locales, il dégradera les conditions d'exercice des services publics, il affaiblit les compétences locales et rendra plus difficiles les conditions de travail de la fonction publique territoriale. C'est peut-être pourquoi le Gouvernement exige du Parlement qu'il débâte de la concomitance des mandats locaux avant de débattre des conseillers territoriaux, puis de ces conseillers territoriaux avant de connaître leur mode d'élection, puis des collectivités locales sans savoir comment elles pourront fonctionner, sans taxe professionnelle !

De quoi parle-t-on ? Cette série de textes est confuse, nous demandons au Gouvernement de les présenter par ordre cohérent ! (*Applaudissements à gauche*)

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Cette réforme pragmatique tire les leçons d'une expérience décentralisatrice trentenaire, par une réorganisation aujourd'hui nécessaire qui est parfaitement conforme aux principes fondamentaux de la décentralisation. En effet, ce texte démocratise les instances intercommunales en prévoyant l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires ; il renforce le rôle et la représentativité des commissions départementales de la coopération intercommunale ; il offre de nouveaux outils aux collectivités pour conduire et développer leurs projets, en particulier les métropoles et les pôles métropolitains ; il facilite les regroupements entre collectivités, sur la base du volontariat.

La commission a modifié le texte initial, en renforçant la liberté des collectivités territoriales. A titre conservatoire et dans l'attente d'une meilleure solution, nous avons privilégié la négociation pour déterminer le nombre et la répartition des sièges au sein des conseils communautaires ; nous avons davantage encadré les pouvoirs du préfet dans la modification de la carte intercommunale ; nous apportons de nouvelles garanties aux procédures de regroupement des

départements et des régions ; enfin, nous explicitons les principes encadrant la répartition des compétences.

Vous regrettez que la réforme soit présentée en différents projets. Mais en commençant l'examen du premier d'entre eux, nous connaissons les propositions du Gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux, le renforcement de la démocratie locale, le mode d'élection des conseils communautaires, puisque l'ensemble de ces textes ont été déposés sur le Bureau du Sénat le même jour, le 21 octobre dernier !

Enfin, la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales fera l'objet d'un texte ultérieur, élaboré sur la base des principes que nous allons déterminer dans celui-ci. Au total, le législateur est en capacité de délibérer sur le projet de réforme des collectivités territoriales.

C'est pourquoi la commission propose de rejeter la motion tendant à opposer la question préalable.

**M. Michel Mercier, ministre.** – Je fais miens les arguments que M. le rapporteur a parfaitement présentés contre cette motion. Vous dites que le Gouvernement veut diminuer le nombre d'élus municipaux bénévoles, il n'en n'est pas question ! Nous avons besoin de tous les élus municipaux, nous ne touchons pas à leur nombre !

**M. Guy Fischer.** – Nous nous méfions de vous !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Ah, monsieur Fischer, vous savez que je vous aime beaucoup, mais j'aime encore davantage la vérité ! (*Sourires*)

**M. Guy Fischer.** – Vous aviez prévu de diminuer le nombre d'élus bénévoles...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – ...mais vous avez reculé !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Nous savons bien que les élus locaux bénévoles sont très importants pour le vivre ensemble.

**M. Pierre Hérisson.** – Très bien !

**M. Jean-François Voguet.** – Monsieur le ministre, vous avez souligné, en discussion générale, que ce texte transformerait nos institutions locales. Nous avons proposé que le peuple en décide par référendum, vous le refusez, preuve de votre crainte d'un échec. Nous avons posé la question préalable, car la division artificielle de cette réforme en plusieurs textes brouille volontairement les cartes et porte atteinte au droit du Parlement. Il aurait été de bonne méthode de discuter d'abord des compétences, de leur répartition avant d'examiner les structures, mais vous procédez à l'envers, nous obligeant à travailler en aveugle : nous ne savons rien des compétences qui seront demain celles des communes, des départements et des régions, mais nous devons en organiser les transferts. Nul ne conteste la nécessité

d'une réforme qui permette à nos collectivités locales de mieux répondre à leurs missions. Mais la réforme doit avoir des objectifs clairs, explicites !

Nos concitoyens ne nous demandent pas de diminuer l'action locale mais davantage d'équipements, de services publics utiles et accessibles. Or, votre véritable objectif consiste à diminuer les dépenses, ce qui ne peut que diminuer les services rendus. Vous brouillez les cartes en multipliant les textes, vous empêchez le législateur de travailler dans de bonnes conditions : nous voterons cette question préalable ! (*Applaudissements à gauche*)

**M. Gérard Miquel.** – Nous la voterons également. Monsieur le ministre, votre texte est empli de non-dits et de contradictions !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Absolument !

C'est tellement évident... (*Sourires*)

**M. Gérard Miquel.** – Il y a des non-dits mais certains éminents collègues ont dévoilé la vérité : il ne s'agit que d'une première étape vers la fusion entre conseils généraux et régionaux, a dit M. Copé.

**M. Patrice Gélard.** – Cela n'engage que lui !

**M. Gérard Miquel.** – Il a dit tout haut ce que beaucoup de membres de la majorité pensent...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Craignent !

**M. Gérard Miquel.** – ...tout bas. On nous explique qu'il faut que les élus des conseils régionaux et généraux soient les mêmes mais on ne nous dit pas pourquoi. On n'a jamais vu deux collectivités de plein exercice avec les mêmes élus.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Paris !

**M. Gérard Miquel.** – Dans le même temps, les départements doivent continuer à soutenir les communes. Pour qu'un mariage dure, il faut qu'il soit à la fois d'amour et de raison.

**Voix socialiste.** – L'éloignement, c'est pas mal non plus ! (*Sourires*)

**M. Gérard Miquel.** – Or vous voulez marier la région, qui s'occupe de stratégie, et le département, qui est une collectivité de proximité s'occupant de solidarité. Nous ne pouvons accepter ce détricotage. Vous devez revoir votre copie ou dire clairement que vous voulez mettre un terme à vingt cinq ans de décentralisation, car c'est bien de recentralisation qu'il s'agit.

Vous expliquez que deux ou trois départements pourront se regrouper ; vous ne précisez pas que vous ferez des économies car il y aura moins de préfets. Il faut aller au bout des choses...

**M. Michel Mercier, ministre.** – Ce n'est plus le préfet qui administre le département !

**M. Gérard Miquel.** – Vous détricotez ce que nous avons mis vingt cinq ans à faire ! La France est diverse et il faut des solutions adaptées. Grande comme la Belgique, la région Midi-Pyrénées compte huit départements : comment 180 conseillers territoriaux pourront-ils la gérer s'ils doivent couvrir 200, voire 300 kilomètres ? Non, tout cela n'est pas raisonnable et nous voterons la motion. *(Applaudissements à gauche)*

**M. Yves Daudigny.** – Je ne suis pas d'accord avec le ministre quand il dit qu'il ne souhaite pas diminuer le nombre des conseillers municipaux mais vouloir renforcer la commune comme premier échelon de la décentralisation. Connaît-il le projet et son article 8, qui prévoit la création de communes nouvelles ? Certes, il s'appliquera sur la base du volontariat. Mais cela peut être aussi à l'initiative du représentant de l'État dans le département. Vous dites que la disposition ne s'appliquera pas : dans ces conditions, retirez-la ou reconnaissez qu'elle marque un premier pas vers la suppression de l'échelon municipal et que vous souhaitez que l'intercommunalité soit demain le premier échelon territorial. *(Applaudissements à gauche)*

**M. Guy Fischer.** – Pour la clarté du scrutin, j'indique que les membres du groupe CRC-SPG entendent voter personnellement. Je voterai pour ceux qui ne peuvent être présents ce soir.

*A la demande du groupe UMP, la motion n°9 est mise aux voix par scrutin public.*

**M. le président.** – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants.....	340
Nombre de suffrages exprimés.....	337
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	169
Pour l'adoption .....	154
Contre .....	183

*Le Sénat n'a pas adopté.*

Renvoi en commission

**M. le président.** – Motion n°24 rectifiée, présentée par MM. Collin, Baylet, Alfonsi, Chevènement, Fortassin, Mme Laborde, MM. Mézard, Milhau, Plancade, Tropeano, Vall et Vendasi.

En application de l'article 44, alinéa 5, du Règlement, le Sénat décide qu'il y a lieu de renvoyer à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales .

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – *(M. Jacques Mézard applaudit)* Cette réforme ne procède pas d'une pensée claire. Son examen vient dans un ordre inverse à celui qu'eût inspiré la logique. Il eût fallu partir du rôle des collectivités territoriales et de leurs

compétences, régler ensuite leur organisation, pouvoir enfin à leurs recettes. Or, c'est le contraire qui a été fait ! Le problème des recettes a été traité, mais pas réglé. Nous ne connaissons pas encore les compétences dans lesquelles seront enfermés les départements et les régions. L'objectif premier, comme le Président de la République l'a d'ailleurs clairement déclaré, est « d'associer les collectivités territoriales à la rigueur budgétaire ». Les financements croisés seront interdits, sauf exceptions dont l'article 35 renvoie à un an la définition. L'élection des conseillers territoriaux aura lieu selon un mode de scrutin que nous ne connaissons pas. Elle fera régresser la parité et fera du problème des cumuls un véritable casse-tête. Ce projet porte la marque d'une excessive précipitation : qui trop embrasse mal étreint.

Le Sénat n'entendra pas se laisser encore une fois mettre devant le fait accompli et se voir réduire au rôle d'une simple chambre d'enregistrement.

Mais il y a plus préoccupant encore, monsieur le ministre : le texte qui nous est proposé est gravement attentatoire aux principes de la République. Aux termes de l'article premier de notre Constitution, notre République est en effet une République indivisible ; elle respecte le principe d'égalité ; son organisation est décentralisée. Or, ce projet de loi contrevient à ces principes. Il porte en lui l'extinction des communes existantes et des départements. Il saperait ensuite, s'il était adopté, l'unité de la République. Les communes et les départements sont tous deux créations de la Révolution française. Celle-ci a créé les communes dans les limites des anciennes paroisses et les départements aux lieu et place des découpages hérités de l'ancien ordre féodal. Comme le disait Voltaire : « En France, on change plus souvent de lois que de cheval ». C'est à cela que la Révolution de 1789 a voulu mettre un terme pour assurer l'égalité des citoyens devant la loi.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *président de la commission.* – Elle n'a pas réussi !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Il y a donc un lien entre le couple département-commune et la République une et indivisible. C'est ce lien que le projet de loi entend rompre. Bien loin de simplifier le mille-feuille, ce texte semble l'épaissir avec la création des communes nouvelles...

**M. Guy Fischer.** – Sans oublier les pôles métropolitains !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – ...et des métropoles, érigées en nouvelles féodalités. Le Président de la République continue d'agiter...

**M. Guy Fischer.** – Il s'agite toujours !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – ...l'argument du mille-feuille. Où est l'arrière-pensée ? M. Hortefeux prétend instaurer un nouveau couple : commune-intercommunalité d'une part, département-région d'autre part : c'est une présentation fallacieuse ! Dans

ces deux binômes, les communes existantes et les départements ont vocation à s'effacer.

Comment ne pas voir que des communes pourront disparaître sans le consentement ni des conseils municipaux ni de leur population au profit des communes nouvelles ? Celles-ci, aux termes de l'article 8, pourront être créées à la place de l'établissement public de coopération intercommunale avec l'accord des deux tiers des communes représentant les deux tiers de la population, à l'initiative d'un préfet ou de l'EPCI lui-même. En clair, cela signifie que l'opposition du tiers des communes dans le ressort du périmètre de l'EPCI concerné ne suffirait pas à empêcher leur disparition pure et simple. C'est grave ! M. Braye ne me démentirait pas.

L'article 72 de la Constitution précise que les collectivités territoriales s'administrent librement, certes dans les conditions prévues par la loi. Mais peut-elle aller jusqu'à faire disparaître des milliers de communes sans leur consentement ?

**M. Michel Mercier, ministre.** – Personne ne dit cela !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – N'est-ce pas là une atteinte fondamentale au principe selon lequel « l'organisation de la République est décentralisée » ? Or la logique des communes nouvelles, si vous la poussez à son terme moyennant incitations financières, aboutirait à substituer à nos 36 600 communes 2 600 communes nouvelles.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Ah bon ?

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Vous oubliez la consultation des populations !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Il suffirait que de réunir des majorités qualifiées pour réaliser de telles OPA inamicales sur des milliers de communes ! Ce projet est inspiré de la réduction autoritaire et drastique du nombre des communes à laquelle ont procédé la Belgique et l'Allemagne.

**M. Yves Daudigny.** – Exactement !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – La création de ces communes nouvelles apparaît comme le moyen de pallier, quarante ans après, l'échec de la loi Marcellin. Or, la réussite de l'intercommunalité de projet a permis d'apporter un remède à cet émiettement communal, qui est une réalité mais qui est aussi un formidable atout pour la démocratie avec le réseau de 500 000 élus de proximité, quasi bénévoles pour la plupart, que chacun d'entre nous salue. Il y a un rapport entre la liberté communale et la démocratie. Les règles de majorité qualifiée peuvent s'appliquer à l'intérieur de l'intercommunalité mais non à l'existence même des communes, échelons de base de la démocratie. C'est par la commune que la République et la Nation sont partout chez elles. Partout sur le territoire national, le maire et les conseils

municipaux sont les échelons avancés de l'État républicain.

S'agissant de l'intercommunalité, dont je ne conteste pas qu'il faille achever la carte, je voudrais attirer l'attention du Sénat sur la transformation qualitative de celle-ci qu'impliqueraient les nouvelles modalités de désignation des conseillers communautaires. Sous le régime de la loi de 1999, que je suis bien placé pour connaître, l'intercommunalité est une coopérative de communes mettant en commun leurs compétences stratégiques. Avec ce projet de loi, vous allez créer, sans l'avoir véritablement voulu, un quatrième niveau de collectivités. Dans le régime actuel, en effet, les conseillers communautaires sont élus par les conseils municipaux. Avec ce projet de loi, ils seront élus au suffrage universel, selon le système du fléchage.

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Vous l'aviez pourtant proposé, en son temps !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – C'est apparemment démocratique, mais prenez-y garde : cette élection directe sapera considérablement la légitimité des maires en laquelle résidait l'alchimie qui avait permis la réussite de l'intercommunalité. Les conseillers communautaires, aujourd'hui élus par les conseils municipaux, sont en fait largement choisis par les maires pour les seconder. La réunion des maires structure aujourd'hui la vie du conseil communautaire. Demain, élus au suffrage universel, sur plusieurs listes, les conseillers communautaires importeront inévitablement au sein du conseil communautaire les différences politiques et idéologiques qui les auront fait élire. La commune s'effacera ainsi discrètement, ainsi que la légitimité des maires.

En second lieu, le projet de loi ouvre la porte à des fusions autoritaires d'EPCI auxquelles il suffira, aux termes de l'article 20, que souscrive au moins un tiers des conseils municipaux des communes regroupées dans chaque EPCI. C'est un très faible barrage contre les regroupements autoritaires d'EPCI ! Comment mieux manifester le peu de cas ainsi fait par le projet de loi de la liberté des communes ? Il faut y réfléchir à deux fois avant de toucher à l'organisation territoriale de la République.

**M. Michel Mercier, ministre.** – Ce sont de vieux souvenirs !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Quelques mesures simples et pratiques auraient suffi. Ainsi, dans cette voie pragmatique, vous auriez pu continuer, par petites touches plutôt que de vouloir tout bouleverser, en substituant au couple républicain commune-département un couple post-républicain -intercommunalité érigée en nouvelle catégorie de collectivités d'une part, voire commune nouvelle, et région d'autre part.

Ce projet de loi pourtant vise aussi à remettre en cause l'existence des départements. M. Balladur n'a pas fait mystère de ce que la création de conseillers territoriaux avait pour but de permettre « l'évaporation » des départements dans les régions. On admirera la subtilité qui, à défaut de pouvoir supprimer ouvertement le département, comme le proposait la commission Attali, les voue à une progressive « évaporation ». Or, le département est, depuis la Révolution, l'organisation même de l'État sur le territoire, avec, depuis 1871, une assemblée élue au suffrage universel dans le cadre des cantons. Faut-il rappeler que la loi Tréveneuc, votée en 1872, à l'aube de la III<sup>e</sup> République, avait confié à la réunion de tous les conseillers généraux...

**M. Michel Mercier, ministre.** – Ou à leurs délégués !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – ...le soin d'assurer la continuité de l'État en cas de force majeure ? C'est dire si les départements portent en substance la légitimité républicaine. Souvent, nos concitoyens manifestent, à travers les départements, leur attachement à la Nation et à la République. Vouloir les dissoudre, ou plus insidieusement les faire s'évaporer, c'est saper le fondement même de la République ! Ce travail de sape résulte de plusieurs dispositions du projet de loi. La création des métropoles, d'abord, porte une atteinte substantielle à la réalité des départements dont elles sont chefs lieux, et d'ailleurs aussi des régions dont elles sont les capitales. Quelle incohérence ! Les transferts de compétences opérés, ne subsisteront plus que des départements moignons et des régions décapitées. Vous êtes bien placé pour le savoir, monsieur le ministre.

**M. Michel Mercier, ministre.** – Eh oui !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Les inégalités se creuseront entre les métropoles et leur environnement. La création des dites métropoles, concentrant potentiellement toutes les compétences, entraînera l'apparition de nouvelles féodalités.

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Il en existe déjà !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Ainsi, le projet de loi attend-t-il gravement à l'organisation républicaine du territoire en voulant faire disparaître, à terme, les communes et les départements pour reconstituer, à la place du jardin à la française séparant clairement trois niveaux de collectivités, un fouillis médiéval dont les métropoles et les communes nouvelles seront les nouveaux donjons. (*Applaudissements et rires sur les bancs CRC*)

**M. Michel Mercier, ministre.** – Il fallait oser le dire ! (*Sourires*)

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Enfin, plusieurs des dispositions du projet de loi remettent en cause l'unité de la République et la souveraineté du peuple

français exercée légitimement par le Parlement. Le projet de loi, tel que modifié par la commission des lois, veut étendre à la France métropolitaine le régime de l'outre-mer en prévoyant, dans l'article 13 bis, la création d'une collectivité à statut particulier, se substituant à une région et aux départements qui la composent.

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Et alors ?

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – S'agit-il de refaire le référendum corse de juillet 2003 en fusionnant les deux départements corses avec la collectivité territoriale ? Ou bien de créer à la place de la région Alsace et des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin une sorte de territoire d'outre-terre entre Vosges et Rhin, une sorte d'euro-région entre la France et l'Allemagne ? M. Richert évoquait hier cette possibilité.

**M. Pierre Fauchon.** – C'est une bonne idée !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Et si on incite des départements à fusionner entre eux, ou à se retrouver dans une région voisine, comme par exemple la Loire-Atlantique dans la Bretagne, comment pourra-t-on s'opposer à la scission de départements comme les Pyrénées-Atlantiques pour permettre la création d'un département basque sur lequel l'ETA ne tarderait sans doute pas à exercer ses chantages ?

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – C'est l'apocalypse !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Ces craintes sont-elles excessives ? Regardons ce qui se passe en Belgique entre Flamands et Vallons, ou en Espagne avec la Catalogne et le Pays basque. Veut-on que la France suive le même chemin ?

Prenez garde qu'en ouvrant cette boîte de Pandore, vous ne réveilliez les vieux démons des régionalismes et des ethnicismes, contre lesquels la République une et indivisible avait justement institué les départements.

**M. Jacques Mézard.** – Très bien !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Le Gouvernement a-t-il tiré les leçons des référendums de Guyane et de Martinique où les populations ont manifesté leur attachement aux départements ? Les problèmes ne seront pas résolus par l'octroi de nouveaux statuts. Le Gouvernement perçoit-il les ferments de division dont il jette les germes ? Est-il raisonnable d'ouvrir la voie aux contestations ?

Certes, le Gouvernement peut ne pas donner suite aux demandes des assemblées locales. Mais en cas de délibérations concordantes, pourra-t-il s'opposer ? Non. Difficile également de résister à la demande de consultation formulée par des minorités actives. Ce ne sera plus le peuple français qui décidera de son organisation territoriale, mais telle ou telle fraction. L'organisation territoriale de la République ne peut être

laissée à des arbitrages locaux. Elle doit procéder du Parlement !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Pas de référendum, alors ?

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Le Sénat a le souci de l'État : les grands personnages qui nous surplombent en témoignent.

**M. Michel Mercier, ministre.** – Portalis !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – La révision constitutionnelle de 2004 a autorisé le référendum local pour la création d'une collectivité territoriale à statut particulier -en l'occurrence, la Corse. Lors du référendum de juillet 2003, nos compatriotes corses ont signifié leur refus d'être mis en coupe réglée au sein d'une telle collectivité par des minorités violentes, à tendance mafieuse. Cette affaire ayant été tranchée, quel besoin d'y revenir ?

La Constitution prévoit donc une loi pour autoriser les référendums locaux. Votre projet supprime cette barrière à la consultation des populations : un décret en Conseil d'État suffit. C'est une grave atteinte aux prérogatives du Parlement. Menacer les communes, c'est renier la Révolution. Menacer le département, c'est renier la République. Ouvrir la voie à la création de collectivités à statut particulier en métropole et chambouler notre organisation en vertu de référendums locaux, c'est porter atteinte à l'unité du peuple français.

Ce projet de loi creuserait les différences entre territoires et les inégalités entre citoyens. Il serait un mauvais coup porté à l'unité de la République. Il doit être repensé. Le Gouvernement doit prendre le temps de revoir son texte qui, en l'état, porte de graves risques d'inconstitutionnalité. C'est pourquoi je demande à la Haute assemblée de décider le renvoi à la commission des lois du projet de loi de réforme des collectivités territoriales. L'organisation territoriale du pays est une chose trop sérieuse, au cœur des prérogatives du Sénat, pour que celui-ci se laisse placer devant le fait accompli ! (*Applaudissements à gauche*)

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – Les auteurs de la motion déplorent que le projet de loi ne traite pas du cumul des mandats, du statut de l'élu local ou du partage des compétences entre niveaux de collectivités. Ces sujets, abordés lors des réunions de la commission, seront traités dans des textes ultérieurs. L'article 35 fixe les principes qui présideront à la répartition des compétences. Nous examinons les questions bloc par bloc, afin que le débat soit lisible et cohérent. Pour ce premier bloc, la commission a fait un travail considérable. Je vous demande donc de rejeter cette motion.

**M. Michel Mercier, ministre.** – M. Chevènement vient de brosser un tableau apocalyptique de ce projet de loi... (*Sourires*) Je rappelle que c'est le texte de la

commission qui vous est soumis : si vous le lui renvoyez, elle produira le même !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – C'est sûr !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Vous ne pourrez le faire évoluer qu'en séance plénière : c'est ici que doit se dérouler le débat ! Il faut que le Sénat débattre de ces sujets, qui sont importants, non en commission mais en séance publique. Je vous demande donc de rejeter cette motion. (*Applaudissements au centre et sur plusieurs bancs à droite*)

**M. Pierre Fauchon.** – Bravo !

**M. le président.** – La motion de renvoi en commission ne donne lieu à aucune explication de vote.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Dommage !

**M. le président.** – Je suis saisi d'une demande de scrutin public par le groupe UMP.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Encore !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Il faut être présent !

*La motion n°24 rectifiée est mise aux voix par scrutin public.*

**M. le président.** – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants .....	337
Nombre de suffrages exprimés .....	336
Majorité absolue des suffrages exprimés ...	169

Pour l'adoption.....	154
Contre .....	182

*Le Sénat n'a pas adopté.*

Discussion des articles

### **Division additionnelle avant le titre premier**

**M. le président.** – Amendement n°346, présenté par M. Collombat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant le titre Ier, ajouter une division additionnelle ainsi rédigé :

Titre préliminaire

Clarification des compétences des collectivités territoriales et coordination des acteurs

Chapitre I : Clarification des compétences des collectivités territoriales

Art. ... - La mission centrale de la région est stratégique et de préparation de l'avenir.

Elle l'assume en partenariat avec l'État et les pôles métropolitains.

La région a en charge la répartition des fonds européens.

Art. ... - Le département a en charge la solidarité sociale et territoriale.

Le département a en charge le développement des territoires ruraux. A ce titre, il apporte son soutien aux petites collectivités et à leurs établissements publics de coopération intercommunale en matière d'ingénierie publique, de conseil juridique, technique ou administratif.

Il veille à l'équité territoriale.

Chapitre II - coordination des acteurs territoriaux

Art. ... - Il est créé dans chaque région un conseil régional des exécutifs constitué du président du conseil régional, des présidents de conseils généraux, des métropoles, des communautés urbaines, d'agglomération ainsi que des communautés de communes de plus de 50 000 habitants et pour les autres communautés de communes d'un représentant par département, élu par les présidents de communautés de communes de moins de 50 000 habitants.

Le conseil régional des exécutifs est présidé par le président de la région.

Il peut, en tant que de besoin constituer une commission permanente.

Il peut associer à ses travaux, en tant que de besoin, le ou les représentants des organismes non représentés.

Il organise la concertation entre ces membres dans un but d'harmonisation de leurs politiques et afin d'organiser les complémentarités entre elles.

Il établit un schéma d'orientation de l'ensemble des politiques intéressant l'ensemble du territoire régional ou plusieurs départements, il coordonne les politiques, définit les « chefs de file » par projet ou ensemble de projets, prépare les accords et les conventions à passer entre les acteurs, veille à la mise en place de « guichets communs » en matière de développement économique, d'aide à l'emploi, de bourses d'études ou d'aide à la formation.

Il constate le désengagement des collectivités dans leur domaine de compétence. Ce constat de carence autorise une autre collectivité qui entendrait se substituer au titulaire de la compétence à l'exercer à sa place.

Il se réunit au moins une fois par trimestre sur un ordre du jour obligatoire pour délibérer sur les questions d'intérêt régional ou interdépartemental, nécessitant une coordination des politiques des acteurs.

Chaque membre du conseil peut faire inscrire à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion toute question de sa compétence dont il souhaite débattre.

Art. ... - Il est créé dans chaque département une conférence départementale des exécutifs regroupant le

président du Conseil général, le cas échéant, de la métropole et les présidents des intercommunalités.

Elle est chargée d'organiser la coordination locale et la concertation entre ses membres.

Elle a communication des travaux du conseil régional des exécutifs auquel elle peut communiquer des observations et des vœux.

Elle se réunit chaque trimestre sous la présidence du président du Conseil général.

Art. ... - Le pôle métropolitain est un établissement public destiné à assurer la gouvernance d'un réseau de collectivités territoriales et d'EPCI à fiscalité propre, sur un vaste territoire, éventuellement discontinu, pour des compétences de niveau stratégique : transport, développement économique et emploi, enseignement supérieur et recherche, logement, très grands événements culturels et sportifs.

Le ou les Établissements Public Fonciers existant sur le territoire, sont membres du pôle métropolitain, quand les compétences de celui-ci comprennent le logement ou les équipements stratégiques.

Constitué par accord entre les intéressés, il comprend obligatoirement la ou les Régions concernées, la ou les métropoles quand elles existent. Les départements et les EPCI de plus de 100 000 habitants sont, à leur demande, de droit, membres du pôle métropolitain.

L'initiative de création d'un pôle métropolitain relève des régions et des métropoles.

Sa création peut-être décidée par arrêté du représentant de l'État du département chef lieu de région ou de la région démographiquement la plus importante si le pôle métropolitain s'étend sur plusieurs régions.

Le pôle métropolitain est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes prévus à l'article L. 5711-1 du Code général des collectivités territoriales, sous réserves des dispositions prévues par le présent titre.

L'arrêté constitutif du pôle métropolitain mentionne obligatoirement les compétences qui lui sont confiées par les organismes membres et le niveau d'intervention de celui-ci.

Le pôle métropolitain définit et arrête les axes stratégiques de développement de son territoire pour les compétences qui lui ont été déléguées. Il coordonne et hiérarchise l'action de ses membres. Il peut aussi se voir confier des missions de gestion. Il assume celles-ci directement ou, sous sa surveillance, par voie de délégation.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je sens une certaine lassitude à gagner notre assemblée, j'entends certains se plaindre du caractère répétitif de nos débats, parler d'obstruction... (*Dénégations ironiques à droite*)

Cet amendement est le premier de toute une série qui dessine un contre-projet : nous verrons si le débat a lieu, et si vous avez des arguments à nous opposer !

Nos propositions s'inspirent des travaux de la mission Belot et du rapport Krattinger-Gourault, trop oublié, et viennent combler des lacunes de votre texte. Tout d'abord, nous clarifions les compétences des collectivités territoriales. Le rapporteur nous rétorquera que c'est l'objet d'un texte à venir dans un an...

**M. Jean-Patrick Courtois**, rapporteur. – Tout à fait !

**M. Pierre-Yves Collombat**. – Notre amendement ne porte que sur les principes, qui ont toute leur place ici.

Pour nous, il faut préciser que la région a une mission « stratégique et de préparation de l'avenir » qu'elle « assume en partenariat avec l'État et les pôles métropolitains », celle-ci ayant en charge la répartition des fonds européens ». Nous définissons ainsi le département : « il a en charge le développement des territoires ruraux. A ce titre, il apporte son soutien aux petites collectivités et à leurs EPCI en matière d'ingénierie publique, de conseil juridique, technique ou administratif » et, enfin, celui-ci « veille à l'équité territoriale ». Il ne vous échappe pas que nous sommes en plein dans le sujet de l'article 35 du texte ! (*M. Pierre Hérisson fait signe que l'orateur a dépassé son temps de parole*) Si vous refusez de traiter ces questions, mieux aurait valu s'abstenir d'insérer cet article ! Notre amendement étant directement inspiré des travaux de la commission Belot et du rapport Krattinger-Gourault, vous ne pouvez le rejeter.

**M. le président**. – Veuillez conclure.

**M. Pierre-Yves Collombat**. – Monsieur le président, le sujet est important... (*Marques d'impatience au banc de la commission et sur les bancs UMP*)

**M. Jean-Jacques Hyst**, président de la commission. – Vous avez dépassé votre temps de parole !

**M. Pierre-Yves Collombat**. – Deuxième objet de l'amendement : la coordination entre les acteurs. Elle serait assurée par les conseillers territoriaux entre les départements et les régions, mais vous créez entre ces deux niveaux de collectivités les métropoles qui auront les mêmes compétences que les régions. Ma région de Paca aura ainsi la compétence de développement économique. Sauf pour Marseille ! Sauf pour Toulon ! Sauf pour Nice ! C'est cela votre clarification ? (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

**M. le président**. – Je rappelle que le temps de parole est de trois minutes pour la présentation d'un amendement et de cinq minutes pour une explication de vote.

**M. Jean-Patrick Courtois**, rapporteur. – Les dispositions concernant régions et départements seront utilement discutées dans le cadre du projet de loi sur les compétences. La coordination entre les

acteurs passe par les conférences des exécutifs, qui n'ont pas été supprimées mais, au contraire, renforcées avec l'introduction des métropoles au sein de cette instance ainsi que par la création des conseillers territoriaux. Enfin, nous reparlerons des pôles métropolitains à l'article 7, qui leur est consacré. L'avis est défavorable.

**M. le président**. – La parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Frimat**. – Le ministre a dit qu'il était prêt à débattre !

**M. Michel Mercier**, ministre. – J'y suis prêt ! Cet amendement est très additionnel... Il vise à insérer une division avant le titre premier du projet de loi, ce qui signifie clairement qu'il n'est pas rattaché au texte. J'en viens au fond. Honnêtement, les compétences doivent être définies avec précision.

**M. Guy Fischer**. – Elles ne sont même pas dans le texte !

**M. Michel Mercier**, ministre. – Monsieur Fischer, si vous m'interrompez tout le temps, je ne pourrai pas donner ma réponse. Et le débat doit avancer, n'est-ce pas ? Écrire que les régions ont une mission stratégique, c'est une question de principe, pas une définition !

**M. Jean-Jacques Hyst**, président de la commission. – C'est de la philosophie !

**M. Michel Mercier**, ministre. – L'amendement est trop flou pour constituer une charte des compétences des collectivités territoriales. S'agissant des pôles métropolitains...

**M. Jean-Jacques Hyst**, président de la commission. – Un article leur est consacré !

**M. Michel Mercier**, ministre. – ...ils doivent, pour vous, être créés par les régions et les métropoles. Or la commission et le Gouvernement entendent maintenir une forte distinction entre pôles métropolitains et métropoles.

**M. Jean-Pierre Sueur**. – Et alors ?

**M. Michel Mercier**, ministre. – Si métropoles et pôles diffèrent, l'un ne peut pas créer l'autre ! (*M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission, acquiesce*) Cette distinction est le fruit des négociations avec les élus (*même mouvement*), dont certains appartiennent à votre camp.

**M. Jean-Pierre Sueur**. – Certains ? Un seul !

**M. Michel Mercier**, ministre. – Bref, cet amendement intéressant mais inabouti trouvera mieux sa place lors du débat sur les compétences. L'avis est défavorable.

**M. le président**. – La parole est à M. Collombat pour explication de vote.

**M. Pierre Hérisson**. – Il avait promis qu'il ne reprendrait pas la parole !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Démonstration est faite que vous ne voulez pas débattre ! Dans ces conditions, ne vous plaignez pas que la discussion traîne en longueur !

**M. Michel Mercier, ministre.** – Nous n'en avons pas peur !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cet amendement méritait un débat de fond. Son rejet n'a pas été argumenté.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Bien sûr que si !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Non, vous nous renvoyez au texte sur les compétences dont nous aurions, d'ailleurs, préféré qu'il soit examiné en premier. M. Courtois nous reproche d'être trop précis et le ministre trop flous. Mettez-vous d'accord ! Encore une fois, c'est très simple, ces propositions sont reprises du rapport Krattinger-Gourault. Concernant les dispositions sur la coordination, je crains, monsieur le ministre et monsieur le rapporteur, que vous n'ayez pas bien lu le texte. Il n'est pas question de conférences des exécutifs mais d'un conseil régional des exécutifs et l'amendement décrit de manière précise la coordination entre les acteurs. Enfin, nous ne confondons absolument pas métropoles et pôles. Ces derniers sont les métropoles de ceux qui n'ont pas les moyens, les métropoles des petits. Les métropoles rassemblent des collectivités territoriales sur un territoire continu. Or vous savez pertinemment que le territoire est souvent discontinu. Vous avez fait allusion aux négociations avec M. Collomb, maire de Lyon, mais lui-même reconnaît qu'il faudra nouer des relations avec St-Etienne, le nord de l'Isère, voire Grenoble pour les compétences d'enseignement supérieur, de recherche et développement afin de jouer dans la cour des grands européenne. Pensez-vous vraiment que c'est en transférant le RMI-RSA, la gestion des routes départementales et des collèges aux métropoles que celles-ci rayonneront au niveau européen ? On se moque du monde ! Nos propositions ne sont en rien contradictoires avec le reste du texte mais vous n'avez même pas pris la peine de les lire, pour nous reprocher ensuite de causer pour causer...

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** – C'est ce que vous faites !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Prenez le temps de regarder nos amendements ! Discutons vraiment ! Sinon, vous aboutirez au paradoxe qu'il n'y aura plus de coordination entre région et département et les métropoles vampiriseront les départements ! (*Applaudissements à gauche*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous avons l'insigne honneur de travailler sous le regard de M. Portalis...

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Il doit bien rire !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – ...lui qui a inventé une tradition juridique selon laquelle on commence par définir les termes, le cadre et l'objet de la loi.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Peut-être ! Mais l'amendement Collombat est un pot-pourri !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – La loi de 1982 s'ouvrait sur la définition de l'objet du texte et de ses grands principes. Ce projet de loi, fait tout à fait significatif, commence par un article premier ainsi rédigé : « *L'article L. 3121-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé : Il est composé de conseillers territoriaux.* ». Vous modifiez un article en créant un personnage dont personne n'avait entendu parler, dont nul ne sait à quoi il sert, qui n'est nulle part défini mais qui serait la clé de tout.

Je comprends la juste colère de M. Collombat, qui a consacré beaucoup de temps à cet amendement pour suppléer l'évidente carence du texte en définissant les missions des régions et des départements. Avec beaucoup de pertinence, il a évoqué les pôles métropolitains, ce réseau des grandes agglomérations d'une région qui forment l'armature de son développement stratégique. A juste titre, il précise que ces pôles devront fonctionner en relation avec la région. M. Collombat propose donc un article introductif extrêmement clair.

Lorsqu'il a répondu -en 58 secondes-, le rapporteur nous a dit qu'on parlerait de tout ça plus tard. Mais pour l'important projet de décembre, on nous avait promis un débat en janvier ; finalement, ce sera en juin ! Ce n'est donc jamais le bon moment pour aborder les sujets stratégiques, non plus que les définitions, vous renvoyez sans cesse au lendemain. Pour vous, la seule chose importante, celle qui va révolutionner la France, ce qui va surgir -sans que nul ne l'ait demandé ni espéré-, c'est le conseiller territorial ! J'en suis attristé.

Je propose que vous sous-amendiez le texte de M. Collombat pour que ce projet de loi commence par l'indispensable article cadre. (*Applaudissements à gauche et sur les bancs du RDSE*)

**M. Jacques Mézard.** – L'argumentation de M. Sueur est lumineuse, tout comme l'avait été celle de M. Chevènement à propos de la motion. M. le ministre lui a répondu de façon lapidaire, en disant qu'il était inutile de renvoyer le texte en commission puisqu'il serait discuté en séance publique. Nous y sommes, avec un amendement qu'il faudrait placer en tête de ce texte « historique » sur le conseiller territorial. Et voilà qu'on nous répond que l'amendement n'y a pas sa place.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Il n'a sa place nulle part !

**M. Jacques Mézard.** – Et on ne nous dit pas pourquoi !

Il comporte des définitions pertinentes et justifiées, ce que M. le ministre n'a nullement contesté. Je souligne qu'elles sont simplement explicatives et compatibles avec le texte. En effet, le chapitre 2 poursuit la réflexion de la mission Belot, aux conclusions de laquelle la grande majorité du Sénat adhère. Refuser par principe de discuter un amendement qui n'est en rien contraire au texte montre que le débat est très mal parti ! (*Applaudissements sur les bancs socialistes et du RDSE*)

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – On peut tout utiliser comme argument ! Surtout quand on invoque Portalis ! Mais une loi doit être normative ; ses principes figurent dans l'exposé des motifs. Les pôles métropolitains seront discutés ultérieurement. Pourquoi les mentionner *ab initio* ?

Si notre législation est codifiée, nous n'y pouvons rien et si le texte modifie le code général des collectivités territoriales, il ne touche en rien aux grands principes de la décentralisation.

On n'arrivera pas à écrire une loi qui tienne la route si l'on n'en reste pas au principe de méthode énoncée par les grands juristes du passé. Cela n'a rien à voir avec le désaccord de fond. Bien des amendements s'intègrent dans le code général des collectivités territoriales. Nous en acceptons certains mais restons dans le cadre de la législation actuelle ! Je fais appel à ceux qui sont de bons juristes, nombreux ici, notamment aux membres de la commission des lois.

On peut s'amuser, pas nous reprocher d'attendre l'article 7 pour discuter des pôles métropolitains. Monsieur Collombat, vous avez sans doute déposé des amendements à l'article 7.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Lorsque vous écrivez à l'article 35 « la pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales est encadrée », est-ce normatif ?

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Oui, car nous fixons ici les principes que devra mettre en œuvre la loi sur les compétences. (*M. Collombat ne se montre nullement convaincu*) Vous voulez toujours avoir raison ! Bravo ! Je ne vous suivrai pas pour continuer à gloser !

**M. le président.** – Je suis saisi de nombreuses demandes d'explication de vote mais l'heure est tardive.

*Prochaine séance demain, jeudi 21 janvier 2010, à 9 h 30.*

*La séance est levée à 23 h 55.*

*Le Directeur du service du compte rendu analytique :*

**René-André Fabre**

## ORDRE DU JOUR

du jeudi 21 janvier 2010

Séance publique

A 9 HEURES 30, A 14 HEURES 30  
ET LE SOIR

1. Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, ratifiant l'ordonnance n°2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés (n°207, 2009-2010).

Rapport de M. Jean-Jacques Hiest, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (n°218, 2009-2010).

2. Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales (n°60, 2009-2010).

Rapport de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (n°169, 2009-2010).

Avis de M. Charles Guené, fait au nom de la commission des finances (n°198, 2009-2010).

Texte de la commission (n°170, 2009-2010).