

LES DÉBATS DU SÉNAT



INTERVENTIONS DE BERNARD VERA DANS L'HÉMICYCLE

Projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales (1^{re} lecture)

*Séances des 19, 20, 21, 26, 27 et 28 janvier
et des 2, 3 et 4 février 2010*

BERNARD VERA
Sénateur de l'Essonne
Maire de Briis-sous-Forges

SOMMAIRE

1/ Discussion générale

Séance du 19 janvier 2010

M. Bernard VERA.....p.4

2/ Discussion des articles

Séance du 21 janvier 2010

Articles additionnels avant l'article 1^{er}.....p.6

Séance du 28 janvier 2010

TITRE Ier - RENOVATION DE L'EXERCICE DE LA DEMOCRATIE LOCALE

CHAPITRE II - ÉLECTION ET COMPOSITION DES CONSEILS COMMUNAUTAIRES

Article 3 - Modalités de fixation du nombre et de la répartition des sièges
au sein des conseils communautairesp.10

Articles additionnels après l'article 4.....p.13

Séance du 2 février 2010

TITRE II - ADAPTATION DES STRUCTURES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

CHAPITRE IER - MÉTROPOLES

Article 5 - Organisation de la métropolep.14

CHAPITRE II – POLES METROPOLITAINS

Article 7 – Création des pôles métropolitainsp.25

Articles additionnels avant l'article 8.....p.27

Séance du 3 février 2010

Articles additionnels avant l'article 18.....p.31

Séance du 4 février 2010

Article 35 – Clarification des compétences des collectivités territoriales.....p.34

Séance du 19 janvier 2010

Discussion générale

Intervention générale

M. Bernard Vera. Madame la présidente, monsieur le ministre, chers collègues, depuis des mois, le Président de la République et le Gouvernement ne cessent de déclarer que notre organisation territoriale est trop complexe et que nos citoyens ne s'y retrouvent plus.

Ces affirmations, jamais justifiées, viennent d'être totalement infirmées par un sondage du CEVIPOF. En effet, dans cette étude, les maires, les conseillers généraux et régionaux, sont les seuls hommes politiques qui conservent la confiance des citoyens.

Dans ces conditions, monsieur le ministre, comment pouvez-vous dire que leur action n'est pas lisible ? Pensez-vous sérieusement que nos concitoyens plébiscitent ces élus tout en ignorant leurs compétences et leurs actions ?

C'est bien parce qu'ils savent combien leur action est précieuse dans leur vie quotidienne qu'ils leur accordent leur confiance. Aussi, en vous attaquant aux élus territoriaux et aux collectivités locales, vous prenez le risque de déstabiliser notre République.

Au sein de la commission Belot, ainsi que dans cet hémicycle, les sénatrices et les sénateurs du CRC-SPG n'ont eu de cesse de vous alerter sur les risques de disparition des communes et des départements portés par ce projet.

En dynamisant l'organisation territoriale de notre République, votre objectif est de réduire de façon considérable le nombre des collectivités. Pour y parvenir, sans l'annoncer, vous vous cachez derrière la généralisation des intercommunalités.

Vous savez parfaitement qu'en fixant l'objectif de réaliser des intercommunalités sur tout le territoire et en confiant aux préfets le soin de les imposer et d'en modifier les périmètres existants, vous transformez ces outils de coopération volontaire en de nouvelles institutions obligatoires, dont vous prévoyez par ailleurs de renforcer les compétences.

Le regroupement obligatoire porte un coup d'arrêt à la coopération volontaire et à la

communauté de projet librement définie. Les communes ne pourront plus décider de leur mode de gestion ou de leurs actions dans de très nombreux domaines ; les décisions prises par d'autres communes s'imposeront à elles, même si elles ne les partagent pas.

C'est faire de ces intercommunalités des institutions supra-communales, éloignées du contrôle citoyen, monsieur le ministre. Avec les métropoles, vous accélérez les transferts de compétences au détriment des communes membres.

Les communes n'exerceront plus que des missions administratives déléguées et seront alors vidées de toute substance, ne disposant plus d'aucun pouvoir de décision, d'aucune possibilité d'action.

Quant aux départements, vous commencez à mettre en œuvre leur lent dépérissement, en supprimant la clause de compétence générale, en les obligeant à s'effacer au profit des métropoles et en encourageant leur fusion avec les régions.

Par ce renforcement des intercommunalités et cet effacement des départements, vous enclenchez, vous le savez d'ailleurs très bien, un processus dont l'aboutissement inéluctable est la disparition programmée de plusieurs milliers de communes et de nombreux départements. Vous en prévoyez même les modalités. Alors, pourquoi ne pas dire clairement qu'il s'agit là de votre objectif ?

Pour y parvenir, vous n'hésitez pas à remettre en cause les principes républicains de la libre administration des collectivités territoriales et de la non-tutelle d'une collectivité sur une autre.

L'uniformisation des politiques locales, pilotée d'en haut, est alors en marche.

Les communes y perdront leur identité, leur diversité, leur dynamisme et les services publics locaux disparaîtront peu à peu au profit d'initiatives privées.

Les 36 000 foyers de débats citoyens et d'initiatives pluralistes qui fondent pourtant notre identité et constituent les bases

démocratiques de notre République seront alors fortement affaiblis.

L'investissement citoyen, l'engagement local, le bénévolat au profit de l'action publique, les solidarités locales, vont perdre de leur sens et disparaîtront peu à peu.

Aussi, face à cette vaste et dangereuse opération de remise en cause de nos institutions, nous allons combattre l'ensemble de vos projets de loi. Nous le ferons en

défendant une tout autre conception du développement de nos territoires, au profit des populations qui y résident, en favorisant la vie démocratique, les coopérations et les mutualisations et en refusant la mise en concurrence des territoires et des habitants, qui consacre toujours la victoire du plus fort au détriment de la solidarité, laquelle est pourtant un élément essentiel de notre pacte républicain. (Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.)

Séance du 21 janvier 2010

Discussion des articles

Articles additionnels avant l'article 1er

L'amendement n° 109, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Avant l'article 1er, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La compétence générale est un principe fondateur de la libre administration des collectivités locales.

La parole est à M. Bernard Vera.

M. Bernard Vera. Par cet amendement, nous souhaitons réaffirmer d'emblée un principe constitutionnel à nos yeux essentiel et qui nous semble être remis en cause tout au long du présent projet de loi : celui de la libre administration des collectivités locales et de l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Or, comment parler de libre administration si les compétences d'une collectivité territoriale sont strictement encadrées ? Au cours de ces dernières décennies, la clause de compétence générale n'a jamais été remise en cause lors de travaux parlementaires. Elle a toujours été considérée comme un élément fondamental, constitutif du principe de libre administration des collectivités locales.

Le législateur a eu l'intelligence de permettre l'exercice permanent de ce principe, en accordant aux collectivités territoriales une clause de compétence générale qui les autorise, en toutes circonstances et dans tous les domaines, à mettre en œuvre les politiques locales qu'elles jugent nécessaires pour répondre aux besoins et aux attentes de leur population.

Réduire ou même supprimer cette clause de compétence générale, c'est remettre en cause ce principe constitutionnel !

Certes, ce projet de loi ne traite pas des compétences, puisqu'un autre texte ad hoc sera présenté dans les prochains mois. Toutefois, force est de constater que cette question y est abordée à de nombreuses reprises. Ainsi, l'article 35 est consacré spécifiquement à ce sujet, auquel il est également fait référence chaque fois que sont évoqués les transferts de compétences d'une collectivité vers une intercommunalité, tout particulièrement quand il s'agit de la création des métropoles.

Nous souhaitons donc ouvrir le débat avec cet amendement, dont l'adoption, nous semble-t-il, éclairerait l'ensemble du texte qui nous est soumis.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Cet amendement tend à assimiler le principe de la libre administration des collectivités locales, qui est effectivement un principe constitutionnel, avec la clause générale de compétence, qui est seulement de nature législative et peut, par conséquent, être aménagée par la loi.

En effet, aucune décision du Conseil constitutionnel ne permet d'affirmer que la clause générale de compétence est de nature constitutionnelle. Le principe de subsidiarité exprimé au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, auquel il est parfois fait référence dans ce domaine, implique seulement que la compétence susceptible d'être attribuée à un échelon donné ne doit pas être violée de façon manifeste. Il s'agit là d'une décision du Conseil constitutionnel du 7 juillet 2005.

Étant un principe législatif, la clause générale de compétence peut donc être limitée par la loi. Le Conseil d'État a ainsi estimé, dans un arrêt « Mons-en-Barœul » de 2001, que le législateur, en attribuant des compétences à un niveau de collectivités, apportait légitimement une limite à la clause générale de compétence des autres niveaux.

Nous ne partageons donc pas l'opinion exprimée par les auteurs de l'amendement, selon lesquels la clause générale de compétence est un principe fondateur de la libre administration. En revanche, la libre administration implique bien entendu

l'exercice effectif d'un certain nombre de compétences.

À cet égard, je me permets de citer l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par la France : « Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. »

Le texte que nous examinons ne porte nullement atteinte à ce droit et à cette capacité effective. La commission des lois a donc émis un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. Monsieur le sénateur, votre amendement appelle de ma part une observation relativement simple : vous avez lié la clause de compétence générale et le principe selon lequel aucune collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre, et vous avez raison.

Encore faut-il rappeler les niveaux de ces deux normes juridiques : le principe selon lequel aucune collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre est inscrit dans la Constitution. La clause de compétence générale est une création jurisprudentielle, dépourvue de fondement légal. En laissant une liberté d'action, la loi autorise ce qu'on appelle une compétence générale, mais elle ne peut s'exercer que sous le contrôle du juge.

Il ne me semble pas souhaitable d'ériger la compétence générale en règle législative, sauf à contrevenir au principe constitutionnel d'interdiction pour une collectivité d'exercer une tutelle sur une autre.

Pour les raisons que je viens d'exposer, j'émet, comme M. le rapporteur, un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Bernard Vera, pour explication de vote.

M. Bernard Vera. Je voudrais essayer de vous convaincre de la pertinence de notre amendement, auquel notre groupe attache une grande importance. Il est en effet au cœur du statut des collectivités territoriales et au cœur de la problématique soulevée par le projet de loi dont nous entamons l'examen : peut-on respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales

posé par l'article 72 de la Constitution quand il est mis fin à leur compétence générale ? En clair, l'autonomie est-elle possible avec des compétences réduites, voire anéanties ?

Le bon sens juridique tend à suggérer qu'il y a incompatibilité et que le projet de loi est pleinement contraire à la Constitution puisqu'il prive les collectivités du principal moteur de leur libre administration : la compétence générale.

Comme cela a déjà été indiqué, c'est cette clause de compétence générale qui, fondamentalement, permet de distinguer un établissement public d'une collectivité locale. Un document de travail mis en ligne sur le site du comité de M. Balladur indique que la clause de compétence générale peut d'abord être considérée comme « consubstantielle à la notion de collectivité territoriale ». C'est cette clause qui distingue une collectivité d'un établissement public défini, quant à lui, par le principe de spécialité.

Ce document rappelle que la région n'a obtenu la compétence générale qu'une fois reconnue comme collectivité territoriale, alors qu'elle était auparavant un établissement public.

Ensuite, les auteurs de cette note affirment sans ambiguïté que la clause de compétence générale est l'une des composantes de la libre administration des collectivités locales.

Enfin, le document indique que le principe de subsidiarité posé par le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution conduit à la « vocation » de chaque collectivité à gérer ses propres affaires.

Il faut donc, monsieur le ministre, mes chers collègues, appeler un chat un chat. Supprimer la clause de compétence générale pour le département et la région, mais aussi de manière insidieuse, pour la commune, contredit fondamentalement le principe de l'autonomie des collectivités territoriales, de leur place en tant qu'institutions démocratiques.

L'objectif est clair : les transformer, de fait, en administrations chargées d'appliquer une politique décidée à Paris.

M. Pierre Fauchon. Paris n'est pas Moscou !

M. Bernard Vera. La fin du principe de la compétence générale, c'est la fin de la démocratie locale, c'est la remise en cause du processus de décentralisation.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons, mes chers collègues, d'adopter cet amendement par scrutin public, car ce vote pèsera sur l'ensemble des débats.

M. le président. La parole est à M. Philippe Adnot, pour explication de vote.

M. Philippe Adnot. Le sujet est important puisque c'est la capacité de nos territoires à être réactifs face aux problèmes posés qui est en cause : sans la clause de compétence générale, nous ne pourrions plus prendre d'initiatives. Or, mes chers collègues, c'est le plus souvent grâce à la liberté d'initiative de nos départements que nous avons pu enclencher des évolutions essentielles.

Je voterai donc l'amendement.

Auparavant, je souhaite toutefois demander à ses auteurs s'il est possible de le rectifier de manière à préciser que la compétence générale s'exerce, d'une part, dans le respect des responsabilités accordées par la loi à chacune des collectivités pour, justement, qu'il n'y ait pas de tutelle de l'une sur l'autre, d'autre part, dans le respect de l'application de la subsidiarité.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. D'accord !

Mme Éliane Assassi. C'est très pertinent !

M. Philippe Adnot. Mes chers collègues, je vous engage à voter cet amendement – rectifié de préférence, mais je laisse à ses auteurs le choix d'accéder ou non à ma suggestion – car, dans vos départements, vous serez comptables des capacités d'initiative que vous aurez laissées aux conseils généraux et aux conseils régionaux !

M. le président. Monsieur Vera, acceptez-vous de rectifier votre amendement dans le sens souhaité par M. Philippe Adnot ?

M. Bernard Vera. Absolument !

M. le président. Je suis donc saisi de l'amendement n° 109 rectifié, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, qui est ainsi libellé :

Avant l'article 1er, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La compétence générale est un principe fondateur de la libre administration des collectivités locales, dans le respect des responsabilités accordées par la loi à chacune

des collectivités et l'application de la règle de subsidiarité.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, ministre. D'abord, madame Nicole Borvo Cohen-Seat, pour créer une nouvelle collectivité territoriale, il n'est pas nécessaire de réviser la Constitution.

Celle-ci prévoit clairement, et vous le savez parfaitement, que « les collectivités de la République sont les communes, les départements, les régions » et que « toute autre collectivité territoriale est créée par la loi ».

On peut donc parfaitement créer par une loi, dans le respect de la Constitution, la métropole collectivité territoriale.

Ensuite, M. Collombat ne l'ayant pas fait, c'est bien volontiers que j'évoquerai moi-même Michel Rocard, car ce n'est pas du tout en vertu de la clause de compétence générale que le département a pu aider les communes, mais bien de la loi de 1982...

M. Jean-Claude Peyronnet. C'est bien antérieur !

M. Michel Mercier, ministre. Non, monsieur Peyronnet : c'est depuis l'adoption – grâce à vous, car je ne doute pas que vous l'ayez votée – de cette loi...

M. Jean-Claude Peyronnet. Non, car je n'étais pas encore parlementaire...

M. Jean-Pierre Sueur. Moi, j'ai voté cette loi, sans problème...

M. Michel Mercier, ministre. Cela ne m'étonne pas, monsieur Sueur, car, dès que vous voyiez le nom « Rocard », vous votiez !

M. Jean-Pierre Sueur. Non, et, quand j'étais en désaccord avec lui, je le lui disais !

M. Michel Mercier, ministre. C'est ainsi que, grâce à M. Sueur, l'aide aux communes est devenue une compétence légale du département, et cette disposition législative a été reprise dans le code général des collectivités territoriales. Donc libre à chacun de jouer à se faire peur, mais inutile de le faire plus que nécessaire ! (Protestations sur les travées du groupe socialiste.)

Peut-être voulez-vous que je vous lise le code ?...

M. Jean Desessard. Bien sûr ! Comme cela le débat durera quatre semaines !

M. Michel Mercier, ministre. Je me contenterai de vous renvoyer à ses articles L. 3232-1-1 et R 3232-1 !

Sur ces deux points, je tenais à préciser le droit existant.

Quant à l'avis du Gouvernement sur l'amendement rectifié, il reste défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 109 rectifié.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe CRC-SPG.

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 133 :

Nombre de votants	341
Nombre de suffrages exprimés	323
Majorité absolue des suffrages exprimés	162
Pour l'adoption	144
Contre	179

Le Sénat n'a pas adopté.

Séance du 28 janvier 2010

TITRE IER - RÉNOVATION DE L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

CHAPITRE II - ÉLECTION ET COMPOSITION DES CONSEILS COMMUNAUTAIRES

Article 3

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 5211-6, sont insérés deux articles L. 5211-6-1 et L. 5211-6-2 ainsi rédigés :

« Art. L. 5211-6-1. – I A (*nouveau*). Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5212-7, le nombre et la répartition des délégués sont établis :

« - soit par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux tiers de la population. Cette répartition tient compte de la population de chaque commune. Chaque commune dispose d'au moins un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ;

« - soit selon les modalités prévues aux I et II du présent article.

« I. – À défaut d'accord, le nombre de délégués est déterminé selon les modalités suivantes :

« 1° Un siège est attribué à chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale ;

« 2° Des sièges supplémentaires sont attribués. Leur nombre est fixé conformément au tableau ci-dessous :

«

Population municipale de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre	Nombre de sièges supplémentaires
De moins de 3 500 habitants	6
De 3 500 à 4 999 habitants	8
De 5 000 à 9 999 habitants	10
De 10 000 à 19 999 habitants	14
De 20 000 à 29 999 habitants	18
De 30 000 à 39 999 habitants	24
De 40 000 à 49 999 habitants	30
De 50 000 à 74 999 habitants	36
De 75 000 à 99 999 habitants	42
De 100 000 à 149 999 habitants	48
De 150 000 à 199 999 habitants	56
De 200 000 à 249 999 habitants	64
De 250 000 à 349 999 habitants	72
350 000 habitants et plus	80

« II. – La répartition des sièges supplémentaires est établie selon les modalités suivantes :

« 1° Seules participent à la répartition les communes dont la population municipale est supérieure au quotient obtenu en divisant la population municipale de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, telle qu'elle résulte des derniers recensements authentifiés, par le nombre total de sièges du conseil. Les sièges à pourvoir sont répartis entre ces communes suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale diminuée d'un nombre d'habitants égal au quotient mentionné à la phrase précédente.

« Aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges du conseil ;

« 2° Si, par application des modalités prévues au premier alinéa du 1°, une commune obtient plus de la moitié des sièges du conseil :

« - seul un nombre de sièges supplémentaires portant le nombre total de ses délégués à la moitié des sièges du conseil, arrondie à l'entier inférieur, lui est finalement attribué ;

« - les sièges supplémentaires autres que ceux mentionnés au précédent alinéa sont ensuite répartis entre les communes dont la population municipale est supérieure au quotient obtenu en divisant la population municipale de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, telle qu'elle résulte des derniers recensements authentifiés et diminuée de la population de la commune mentionnée au premier alinéa du 2° par le nombre total de sièges du conseil diminué du nombre total de sièges attribué à la commune mentionnée au premier alinéa du 2°. Ces sièges sont répartis entre ces communes, à l'exception de celle mentionnée au premier alinéa du 2°, suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale diminuée d'un nombre d'habitants égal au quotient mentionné à la phrase précédente.

« 3° Si, par application des modalités prévues aux alinéas précédents, le nombre de sièges attribués à une commune est supérieur à celui de ses conseillers municipaux, le nombre total de sièges du conseil est réduit à due concurrence du nombre de sièges nécessaire pour que, à l'issue d'une nouvelle application des alinéas précédents, cette commune dispose d'un nombre total de sièges inférieur ou égal à celui de ses conseillers municipaux.

« Art. L. 5211-6-2. – Par dérogation à l'article L. 5211-6-1, entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux :

« 1° Il est procédé à l'attribution de sièges au bénéfice de la ou des communes intégrant un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à la suite d'une extension du périmètre de cet établissement ou d'une modification des limites territoriales d'une commune membre.

« L'organe délibérant peut alors être composé par un nombre de délégués supérieur à celui fixé en application du I A ou du I de l'article L. 5211-6-1. Le nombre de délégués attribué à la nouvelle commune membre est arrêté par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale ou de la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, la majorité qualifiée comprenant nécessairement le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse. Ce nombre est fixé de telle sorte que chaque nouvelle commune dispose au moins d'un siège.

« Les délégués des communes intéressées appelés à siéger au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont, pour chacune d'entre elles, le maire ainsi qu'un ou plusieurs conseillers municipaux, désignés dans l'ordre du tableau ;

« 2° En cas de retrait d'une ou plusieurs communes membres d'un établissement public à fiscalité propre, il n'est pas procédé à une nouvelle répartition des sièges ;

« 3° En cas de création d'une commune nouvelle aux lieu et place de plusieurs communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, il est procédé, au bénéfice de la commune nouvelle, à l'attribution d'un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées. Si, par application de ces modalités, la commune nouvelle obtient plus de la moitié des sièges du conseil, ou si elle obtient un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers municipaux, les procédures prévues respectivement aux 2° et 3° du II de l'article L. 5211-6-1 du présent code s'appliquent.

« Les délégués de la commune nouvelle appelés à siéger au sein du conseil communautaire sont désignés dans l'ordre du tableau. » ;

2° À l'article L. 5211-5-1, le d est abrogé ;

3° Le premier alinéa de l'article L. 5211-10 est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Le bureau de l'établissement public de coopération intercommunale est composé du président, d'un à quinze vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres.

« Le nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant.

« Ce nombre ne peut excéder 20 % de l'effectif de l'organe délibérant.

« Toutefois, si l'application de la règle définie à l'alinéa précédent conduit à fixer à moins de quatre le nombre des vice-présidents, ce nombre peut être porté à quatre. » ;

3° bis (nouveau) À l'article L. 5211-20-1, les mots : « Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5215-8 » sont supprimés ;

4° Au quatrième alinéa de l'article L. 5211-41-1, les deux premières phrases sont supprimées, et à la troisième phrase, le mot : « Elle » est remplacé par les mots : « La transformation de l'établissement public de coopération intercommunale » ;

5° Le IV de l'article L. 5211-41-3 est ainsi rédigé :

« IV. – Le nombre et la répartition des membres de l'organe délibérant du nouvel établissement public sont déterminés dans les conditions prévues à l'article L. 5211-6-1.

« Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création du nouvel établissement, les délégués des communes sont, pour chacune d'entre elles, le maire ainsi qu'un ou plusieurs conseillers municipaux, désignés dans l'ordre du tableau. » ;

6° À la fin de la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 5215-40-1, les mots : « une nouvelle répartition des sièges au conseil de la communauté urbaine conformément aux articles L. 5215-6 et L. 5215-7 » sont remplacés par les mots : « l'attribution de sièges, conformément au 1° de l'article L. 5211-6-2, à chaque commune intégrant la communauté urbaine » ;

7° À la fin de la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 5216-10, les mots : « une nouvelle répartition des sièges au conseil de la communauté d'agglomération conformément à l'article L. 5216-3 » sont remplacés par les mots : « l'attribution de sièges, conformément au 1° de l'article L. 5211-6-2, à chaque commune intégrant la communauté d'agglomération » ;

8° Les articles L. 5214-7, L. 5215-6 à L. 5215-8 et L. 5216-3 sont abrogés.

L'amendement n° 154, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Alinéa 31

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Bernard Vera.

M. Bernard Vera. Le 4° de l'article 3 prévoit de supprimer l'avis des communes intéressées par le projet de redécoupage du périmètre de l'EPCI sur la nouvelle répartition des sièges au conseil de cet EPCI.

Cette consultation serait devenue inutile en raison des nouvelles modalités de répartition des sièges en cas de modification de la composition de l'EPCI, le projet de loi prévoyant que le nombre exact de sièges dévolus aux communes concernées sera déterminé par le biais d'un accord entre les conseils municipaux, et ce à la majorité qualifiée.

Or le droit actuellement en vigueur prévoit que toutes les communes concernées par le redécoupage du périmètre de l'EPCI se prononcent sur la nouvelle répartition des sièges au sein de ce dernier. Cette modalité de consultation repose sur le consensus entre les communes, tout en laissant à celles-ci la liberté de se prononcer sur les modalités de regroupement des EPCI, en l'occurrence sur la répartition des sièges au sein du futur EPCI.

Le 4° de l'article 3 du projet de loi traduit donc une certaine conception de l'intercommunalité que nous ne partageons pas. En effet, il impose aux communes les modalités d'une intercommunalité qui reposera non plus sur la coopération, mais sur des règles fixées par la loi.

Or les EPCI sont, comme leur nom l'indique, des outils de coopération entre les communes ; ils ne sont donc pas destinés à faire disparaître celles-ci. Pourtant, en imposant des règles strictes et en supprimant la liberté pour les communes concernées par le redécoupage de l'EPCI de se prononcer sur la répartition des sièges au conseil de l'EPCI, c'est bien cette menace de disparition que vous faites peser sur les communes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. L'amendement n° 154, qui a pour objet de maintenir le droit en vigueur, est contraire à la position de la commission, laquelle estime que la détermination du nombre et de la répartition des sièges est organisée principalement par la loi et ne résulte plus d'un accord entre les communes. Aussi l'avis est-il défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Le Gouvernement émet un avis défavorable sur l'amendement n° 154.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 154.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Articles additionnels après l'article 4

L'amendement n° 127, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Après l'article 4, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Ce rapport est soumis au vote du conseil municipal. »

La parole est à M. Bernard Vera.

M. Bernard Vera. L'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales prévoit que le rapport d'activité de l'établissement de coopération intercommunale, accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement, fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal dans chaque commune membre.

Par cet amendement, nous proposons de renforcer l'obligation de présentation des activités de la structure intercommunale : ce rapport ferait non pas seulement l'objet d'une simple communication, mais il serait soumis au vote des conseils municipaux.

Il s'agirait non pas de donner un droit de veto aux conseils municipaux, car cela pourrait bloquer toute activité de l'intercommunalité, mais simplement de formaliser plus encore l'avis des collectivités locales sur les activités de l'intercommunalité, qui ont une incidence très forte sur les communes.

Il est particulièrement utile que tous les conseillers municipaux aient la possibilité de donner leur avis sur les actions développées par les EPCI, surtout dans la perspective d'une montée en puissance des compétences transférées aux intercommunalités.

Se constituer en établissement public de coopération intercommunale ne doit pas, à notre sens, conduire à l'effacement des communes et des conseils municipaux quant à l'exercice des compétences transférées.

Par cet amendement, nous voulons rappeler que les établissements publics de coopération intercommunale sont bel et bien des outils de coopération volontaire, impliquant les conseillers municipaux de chaque commune membre.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. Cet amendement vise à imposer un vote sur le rapport adressé par le président de l'EPCI au maire de chaque commune membre.

Une telle procédure ne présente aucune nécessité, la transmission du rapport, la communication qui en est faite par le maire en séance publique et l'audition des délégués de la commune au sein du conseil communautaire constituant, pour le conseil municipal, des moyens suffisants d'information et de débat.

Aussi la commission des lois a-t-elle émis un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

Le rapport d'activité établi par le président de l'EPCI et adressé aux maires des communes membres fait déjà l'objet d'une communication au conseil municipal en séance publique. Par ailleurs, les délégués de la commune sont auditionnés.

Certes, cette séance d'information sur les activités de l'EPCI peut susciter des demandes de précisions, mais elle n'appelle pas de vote, le conseil municipal n'ayant à prendre aucune décision dans ce domaine.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 127.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Séance du 2 février 2010

TITRE II - ADAPTATION DES STRUCTURES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

CHAPITRE IER - MÉTROPOLES

Article 5

I. -- Le titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est complété par un chapitre VII ainsi rédigé :

« CHAPITRE VII

« Métropole

« SECTION 1

« Création

« Art. L. 5217-1. - La métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 450 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion.

« Art. L. 5217-2. - La création d'une métropole s'effectue dans les conditions prévues soit à l'article L. 5211-5, à l'exception du 2° du I, soit à l'article L. 5211-41, soit à l'article L. 5211-41-1, à l'exception de la dernière phrase du premier alinéa, et sous réserve des dispositions prévues aux alinéas suivants.

« Le représentant de l'État dans le département siège de la métropole notifie pour avis le projet de création à l'assemblée délibérante de chaque département et de chaque région dont font partie les communes intéressées. À compter de cette notification, l'assemblée délibérante dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable.

« La création de la métropole peut être décidée par décret après accord des conseils municipaux des communes concernées dans les conditions de majorité prévues au II de l'article L. 5211-5.

« Art. L. 5217-3. - La métropole est créée sans limitation de durée.

« SECTION 2

« Compétences

« Art. L. 5217-4. - I. - La métropole exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

« 1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :

« a) Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

« b) Actions de développement économique ;

« c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt communautaire ;

« 2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

« a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté ; constitution de réserves foncières ;

« b) Organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement, plan de déplacements urbains ;

« c) Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;

« 3° En matière de politique locale de l'habitat :

« a) Programme local de l'habitat ;

« b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ;

« c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;

« 4° En matière de politique de la ville :

« a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;

« b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

« 5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

« a) Assainissement et eau ;

« b) Création, extension et translation des cimetières et sites cinéraires, ainsi que création et extension des crématoriums ;

« c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;

« d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;

« 6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie:

« a) Élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ;

« b) Lutte contre la pollution de l'air ;

« c) Lutte contre les nuisances sonores ;

« d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

« Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent paragraphe est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, celui-ci est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant le transfert de compétence. A défaut, la métropole exerce l'intégralité de la compétence transférée ».

« II. - La métropole exerce de plein droit à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place du département, les compétences suivantes :

« 1° Transports scolaires ;

« 2° Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental, ainsi que de leurs dépendances et accessoires. Ce transfert est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département. Cette décision emporte le transfert aux métropoles des servitudes, droits et

obligations correspondants, ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine public de la métropole.

« III. - Par convention passée avec le département saisi d'une demande en ce sens de la métropole, celle-ci peut exercer à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place du département :

« 1° Tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées à cette collectivité territoriale en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles ;

« 2° La compétence en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des collèges. À ce titre, elle assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge ;

« 3° Tout ou partie des compétences exercées par cette collectivité territoriale en matière de développement économique.

« La convention précise l'étendue et les conditions financières du transfert ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont transférés à la métropole. Elle constate la liste des services ou parties de service qui sont, pour l'exercice de leurs missions, mis à disposition de la métropole et en fixe la date de transfert définitif. Ces services ou parties de service sont placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole.

« Toutefois, lorsque le département, dans le cadre d'une bonne organisation des services, décide de conserver une partie des services concernés par un transfert de compétences, la ou les conventions prévues au présent III peuvent prévoir que ces parties de services sont mises en tout ou partie à disposition de la métropole pour l'exercice de ses compétences.

« À la date d'entrée en vigueur de la convention mentionnée au premier alinéa du présent III, les fonctionnaires territoriaux exerçant leurs fonctions dans le service ou la partie de service transféré à la métropole sont affectés de plein droit à la métropole et les agents non titulaires de droit public exerçant leurs fonctions dans le service ou la partie de service transféré à la métropole deviennent des agents non titulaires de la métropole. Ceux-ci conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. Les services antérieurement accomplis en qualité d'agent non titulaire du département sont assimilés à des services accomplis dans la métropole.

« Toutefois, les fonctionnaires de l'État détachés à cette date auprès du département en application du III de l'article 109 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et affectés dans un service ou une partie de service transféré à la métropole sont réintégrés pour ordre dans leur corps d'origine et placés en position de détachement sans limitation de durée auprès de la métropole.

« Pour l'exercice des compétences mentionnées au 3° du présent III, la convention est signée dans un délai de dix-huit mois à compter de la réception de la demande. À défaut, les compétences relatives aux zones d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques sont transférées de plein droit à la métropole. Dans ce cas, il est fait application des articles L. 5217-6, L. 5217-7, et L. 5217-15 à L. 5217-21. Le représentant de l'État dans le département propose, dans le délai d'un mois, un projet de convention au président du conseil général et au président du conseil de la métropole. Ils disposent d'un délai d'un mois pour signer le projet de convention qui leur a été transmis. À défaut de signature du projet proposé par le représentant de l'État, la convention est établie par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales.

« IV. - Par convention passée avec la région saisie d'une demande en ce sens de la métropole, celle-ci peut exercer à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place de la région :

« 1° La compétence en matière de construction, aménagement, entretien et fonctionnement des lycées. À ce titre, elle assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les lycées dont elle a la charge ;

« 2° Tout ou partie des compétences exercées par cette collectivité territoriale en matière de développement économique.

« La convention précise l'étendue et les conditions financières du transfert ainsi que les conditions dans lesquelles tout ou partie des services régionaux correspondants sont transférés à la métropole. Elle constate la liste des services ou parties de services qui sont, pour l'exercice de leurs missions, mis à disposition de la métropole et fixe la date de transfert définitif. Ces services ou parties de service sont placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole.

« Toutefois, lorsque la région, dans le cadre d'une bonne organisation des services, décide de conserver une partie des services concernés par un transfert de compétences, la ou les conventions prévues au présent IV peuvent prévoir que ces parties de services sont mises en tout ou partie à disposition de la métropole pour l'exercice de ses compétences.

« À la date d'entrée en vigueur de la convention mentionnée au premier alinéa du présent IV, les fonctionnaires territoriaux exerçant leurs fonctions dans le service ou la partie de service transféré à la métropole sont affectés de plein droit à la métropole et les agents non titulaires de droit public exerçant leurs fonctions dans le service ou la partie de service transféré à la métropole deviennent des agents non titulaires de la métropole. Ceux-ci conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. Les services antérieurement accomplis en qualité d'agent non titulaire de la région sont assimilés à des services accomplis dans la métropole.

« Toutefois, les fonctionnaires de l'État détachés à cette date auprès de la région en application du III de l'article 109 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et affectés dans un service ou une partie de service transféré à la métropole sont réintégrés pour ordre dans leur corps d'origine et placés en position de détachement sans limitation de durée auprès de la métropole.

« Pour l'exercice des compétences mentionnées au 2° du présent IV, la convention est signée dans un délai de dix-huit mois à compter de la réception de la demande. À défaut, les compétences relatives à la définition des régimes d'aides aux entreprises, au sens du premier alinéa de l'article L. 1511-2, et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques sont transférées de plein droit à la métropole. Dans ce cas, il est fait application des articles L. 5217-6, L. 5217-7, et L. 5217-15 à L. 5217-21. Le représentant de l'État dans le département siège de la métropole propose, dans le délai d'un mois, un projet de convention au président du conseil régional et au président du conseil de la métropole. Ils disposent d'un délai d'un mois pour signer le projet de convention qui leur a été transmis. À défaut de signature du projet proposé par le représentant de l'État, la convention est établie par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales.

« V. - L'État peut transférer aux métropoles qui en font la demande la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures. Ces transferts sont effectués à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraires.

« Le transfert est autorisé par décret. Une convention conclue entre l'État et la métropole bénéficiaire précise les modalités du transfert.

« Art. L. 5217-5. - La métropole est substituée, de plein droit, à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inclus en totalité dans son périmètre.

« Lorsque le périmètre d'une métropole inclut une partie des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, les communes sont retirées de plein droit de cet établissement public. Leur retrait entraîne la réduction du périmètre de ce dernier. La métropole est, pour l'exercice de ses compétences, substituée de plein droit à cet établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« La substitution de la métropole aux établissements publics de coopération intercommunale est opérée dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 5211-41.

« Art. L. 5217-6. - Les biens et droits, à caractère mobilier ou immobilier, situés sur le territoire de la métropole et utilisés pour l'exercice des compétences visées aux I, II et au dernier alinéa des III et IV de l'article L. 5217-4, sont mis de plein droit à la disposition de la métropole par les communes membres, le département, la région et, le cas échéant, les établissements publics de coopération intercommunale dont le périmètre est réduit par application de l'article L. 5217-5. Un procès-verbal précise la consistance et la situation juridique de ces biens et droits.

« En application de l'article L. 1321-4, les biens et droits visés à l'alinéa précédent sont transférés dans le patrimoine de la métropole au plus tard un an après la date de la première réunion du conseil de la métropole.

« Les biens et droits appartenant au patrimoine de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre supprimé en application de l'article L. 5217-5 sont transférés à la métropole en pleine propriété. Lorsque les biens étaient mis, par les communes, à la disposition de cet établissement public, en application des articles L. 1321-1 et L. 1321-2, le transfert de propriété est opéré entre la ou les communes concernées et la métropole.

« À défaut d'accord amiable, un décret en Conseil d'État procède au transfert définitif de propriété. Il est pris après avis d'une commission dont la composition est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur et qui comprend des maires, le président du conseil de la métropole, le président du conseil général, le président du conseil régional et des présidents d'organe délibérant d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La commission élit son président en son sein.

« Les transferts sont réalisés à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraires.

« La métropole est substituée de plein droit, pour l'exercice des compétences mentionnées aux I, II et au dernier alinéa des III et IV de l'article L. 5217-4, aux communes membres, au département, à la région, à l'établissement public de coopération intercommunale supprimé en application de l'article L. 5217-5 et, le cas échéant, aux établissements publics de coopération intercommunale dont le périmètre est réduit par application de l'article L. 5217-5, dans l'ensemble des droits et obligations attachés aux biens mis à disposition en application du premier alinéa et transférés à la métropole en application des deuxième et troisième alinéas, ainsi que, pour l'exercice de ces compétences sur le territoire métropolitain dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes.

« Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par le conseil de la métropole. La substitution de personne morale aux contrats en cours n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

« Art. L. 5217-7. - I. - Le transfert à la métropole des compétences du département mentionnées au II de l'article L. 5217-4 entraîne le transfert à celle-ci du service ou de la partie de service du département chargé de leur mise en oeuvre selon les modalités définies ci-après.

« II. - Dans un délai de six mois à compter de la création de la métropole, une ou plusieurs conventions conclues entre le président du conseil général et le président du conseil de la métropole constatent la liste des services ou parties de services qui sont, pour l'exercice de leurs missions, mis à disposition de la métropole en vue de leur transfert. La ou les conventions fixent les modalités et la date du transfert définitif de chaque service ou partie de service. Ces services ou parties de service sont placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole.

« Toutefois, lorsque le département, dans le cadre d'une bonne organisation des services, décide de conserver une partie des services concernés par un transfert de compétences, la ou les conventions prévues au premier alinéa du II peuvent prévoir que ces parties de services sont mises en tout ou partie à disposition de la métropole pour l'exercice de ses compétences.

« À défaut de convention passée dans le délai précité, le représentant de l'État dans le département propose, dans le délai d'un mois, un projet de convention au président du conseil général et au président du conseil de la métropole. Ils disposent d'un délai d'un mois pour signer le projet de convention qui leur a été transmis. À défaut de signature du projet proposé par le représentant de l'État, la convention est établie par arrêté du ministre chargé des collectivités locales.

« III. - (Supprimé).

« IV. - Les fonctionnaires et les agents non titulaires du département, de la région et de leurs établissements publics, affectés à des services ou des parties de service mis, en application des conventions ou arrêtés mentionnés au II du présent article et aux II et IV de l'article L. 5217-4, à disposition de la métropole, sont de plein droit mis à disposition contre remboursement, à titre individuel, du président du conseil de la métropole et placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité.

« V. - À la date d'entrée en vigueur des transferts définitifs des services ou parties de service auxquels ils sont affectés, les agents non titulaires de droit public du département et de la région exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à la métropole deviennent des agents non titulaires de la métropole et les fonctionnaires territoriaux exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à la métropole sont affectés de plein droit à la métropole.

« VI. - Toutefois, les fonctionnaires de l'État actuellement détachés auprès du département ou de la région en application du III de l'article 109 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et affectés dans un service ou une partie de service transféré à la métropole sont réintégrés pour ordre dans leur corps d'origine et placés en position de détachement sans limitation de durée auprès de la métropole.

« VII. - Sans préjudice des dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 5217-6, les charges correspondant aux services transférés par le département et par la région sont évaluées dans les conditions définies aux articles L. 5217-16 à L. 5217-21.

« SECTION 3

« Régime juridique applicable

« Art. L. 5217-8. - Le conseil de la métropole est présidé par le président du conseil de la métropole. Il est composé de conseillers de la métropole.

« Les articles L. 5215-16 à L. 5215-18, L. 5215-21, L. 5215-22, L. 5215-26 à L. 5215-29, L. 5215-40 et L. 5215-42 sont applicables aux métropoles.

« Pour l'application de l'article L. 5215-40, l'extension du périmètre de la métropole est décidée par décret.

« SECTION 4

« Dispositions financières

« SOUS-SECTION 1

« Budget et comptes

« Art. L. 5217-9. - Les articles L. 1611-1 à L. 1611-5 sont applicables à la métropole.

« Art. L. 5217-10. - Sous réserve des dispositions du présent titre, la métropole est soumise aux dispositions du livre III de la deuxième partie.

« Art. L. 5217-11. - Sous réserve des dispositions qui leur sont propres, les dispositions du titre II du livre III de la deuxième partie sont applicables aux métropoles pour les compétences que les communes ou le ou les établissements publics de coopération intercommunale exerçaient avant leur création, ainsi que les dispositions du titre II du livre III de la troisième partie pour les compétences que le département exerçait avant leur création et les dispositions du titre II du livre III de la quatrième partie pour les compétences que la région exerçait avant leur création.

« SOUS-SECTION 2

« Recettes

« Art. L. 5217-12. - (Supprimé).

« Art. L. 5217-13. - Les articles L. 5215-32 à L. 5215-35 sont applicables aux métropoles.

« Art. L. 5217-14. - I. - Les métropoles créées à l'article L. 5217-1 bénéficient, à compter du 1er janvier de l'année suivant celle de leur création, d'une dotation globale de fonctionnement égale à la somme des deux composantes suivantes :

« 1° Une dotation forfaitaire calculée, la première année, sur la base de la dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés urbaines, telle que définie aux trois premiers alinéas du I de l'article L. 5211-30.

« Lorsque la métropole est créée dans les conditions prévues aux articles L. 5211-41 et L. 5211-41-1, elle peut bénéficier d'une garantie. Cette garantie est égale à la différence constatée entre la somme des montants de dotation d'intercommunalité perçus au titre de l'année précédente par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre préexistants à la métropole et indexés selon un taux fixé par le comité des finances locales dans la limite du taux d'évolution de la dotation forfaitaire prévu à l'article L. 2334-7, et le montant de la dotation forfaitaire calculé au profit de la métropole dans les conditions définies aux trois premiers alinéas du I de l'article L. 5211-30.

« Lorsque la métropole est créée dans les conditions prévues à l'article L. 5211-5, la dotation forfaitaire est égale au produit de sa population par la dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés urbaines.

« À compter de la deuxième année, le montant de l'attribution totale par habitant dû à la métropole évolue chaque année selon un taux fixé par le comité des finances locales dans la limite du taux d'évolution de la dotation forfaitaire prévu à l'article L. 2334-7 ;

« 2° Une dotation de compensation égale à la somme :

« a) de la part de la dotation de compensation due au seul titre des établissements publics de coopération intercommunale, tel que prévue au premier alinéa de l'article L. 5211-28-1 et versée l'année précédant la création de la métropole, indexée tous les ans selon le taux mentionné par le 3° de l'article L. 2334-7 ;

« b) et de la part de la dotation forfaitaire des communes incluses dans le périmètre de la métropole correspondant à la compensation antérieurement perçue en application du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) indexée tous les ans selon le taux mentionné au 3° de l'article L. 2334-7.

« Lorsqu'une ou plusieurs des communes incluses dans le périmètre de la métropole subissaient un prélèvement sur la fiscalité en application du 2 du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002), la dotation de compensation versée à la métropole est minorée du montant de ce prélèvement, actualisé chaque année selon le taux mentionné au 3° de l'article L. 2334-7. En cas de retrait de communes, la dotation de compensation de la métropole est majorée, le cas échéant, en fonction de la part du prélèvement subi par celle-ci en application du 1 du III de l'article 29 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 précitée qui a été calculée à partir des bases de taxe professionnelle de France Télécom des communes qui se retirent.

« Lorsque le territoire d'une métropole est modifié, la dotation de compensation revenant à cette dernière est majorée ou minorée en fonction du montant des bases de taxe professionnelle des communes qui intègrent ou quittent cette métropole, ayant servi au calcul de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 précitée.

« II. - La métropole peut percevoir, après délibération concordante de l'organe délibérant de la métropole et des conseils municipaux, une dotation communale composée de la somme des dotations dues aux communes membres de la métropole au titre de la dotation globale de fonctionnement prévue aux articles L. 2334-1 et suivants.

« III. - Pour l'application du 1° du I du présent article, la population à prendre en compte est la population définie à l'article L. 2334-2.

« SOUS-SECTION 3

« Transferts de charges et de ressources entre la région, le département et la métropole

« Art. L. 5217-15. - Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre la région, le département et la métropole conformément à l'article L. 5217-4 est accompagné du transfert concomitant à la métropole des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date

du transfert, par la région et le département au titre des compétences transférées. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées.

« Art. L. 5217-16. - I. - Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences.

« II. - Il est créé une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées. Elle est composée de quatre représentants du conseil de la métropole, de deux représentants du conseil régional et de quatre représentants du conseil général. Elle est présidée par le président de la chambre régionale des comptes territorialement compétente. En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par un magistrat relevant de la même chambre qu'il a au préalable désigné.

« III. - (Supprimé).

« Art. L. 5217-17. - La commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées est consultée sur les modalités de compensation des charges correspondant aux compétences transférées.

« La commission ne peut valablement délibérer que si le nombre des membres présents est au moins égal à la moitié du nombre des membres appelés à délibérer. Si ce nombre n'est pas atteint, une nouvelle convocation est adressée aux membres de la commission. La commission peut alors délibérer quel que soit le nombre de membres présents.

« En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

« Art. L. 5217-18. - La commission peut faire appel, pour l'exercice de sa mission, à des experts. Elle rend ses conclusions au plus tard dans l'année qui suit celle de la création de la métropole.

« Le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque compétence transférée et pour chaque collectivité par arrêté du représentant de l'État dans le département.

« Art. L. 5217-19. - Les charges transférées doivent être équivalentes aux dépenses consacrées l'année précédant la création de la métropole par la région et le département à l'exercice des compétences transférées. Ces charges peuvent être diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts.

« Les périodes de référence et les modalités d'évaluation des dépenses engagées par la région et le département et figurant dans les comptes administratifs avant le transfert de chaque compétence sont déterminées à l'unanimité par les membres de la commission mentionnée au II de l'article L. 5217-16.

« À défaut d'accord unanime, le droit à compensation des charges d'investissement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxe, hors fonds européens et hors fonds de concours, figurant dans les comptes administratifs du département et constatées sur une période de dix ans précédant la date du transfert, à l'exception de la voirie pour lesquelles la période prise pour la détermination du droit à compensation est fixée à cinq ans. Les dépenses prises en compte pour la détermination du droit à compensation sont actualisées en fonction de l'indice des prix de la formation brute de capital des administrations publiques, tel que constaté à la date des transferts.

« Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées figurant dans les comptes administratifs du département et constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences. Les dépenses prises en compte pour la détermination du droit à compensation sont actualisées en fonction de l'indice des prix à la consommation (hors tabac), tel que constaté à la date des transferts.

« Art. L. 5217-20. - I. - Les charges mentionnées à l'article L. 5217-15 transférées par la région, dont le montant est fixé dans les conditions prévues par l'article L. 5217-19, sont compensées par le versement chaque année par la région à la métropole d'une dotation de compensation des charges transférées.

« Cette dotation de compensation des charges transférées constitue une dépense obligatoire au sens de l'article L. 4321-1. Elle évolue chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement.

« II. - Les charges mentionnées à l'article L. 5217-15 transférées par le département, dont le montant est fixé dans les conditions prévues par l'article L. 5217-19, sont compensées par le versement chaque année par le département à la métropole d'une dotation de compensation des charges transférées.

« Cette dotation de compensation des charges transférées constitue une dépense obligatoire au sens de l'article L. 3321-1. Elle évolue chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement.

« Art. L. 5217-21. - (Supprimé).

II. - A. - La perte éventuelle de recettes résultant pour les communes et leurs groupements de l'article L. 5217-2 dans sa rédaction résultant du présent article est compensée à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.

B. - La perte éventuelle de recettes résultant pour l'État de l'alinéa précédent est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Explication de vote sur l'amendement n° 326, présenté par Charles Guéné, au nom de la commission des finances, et ainsi libellé :

Alinéa 95

Rétablir cet alinéa dans la rédaction suivante :

« Art. L. 5217-12. - Les recettes du budget de la métropole comprennent de plein droit :

« 1° Le produit des impôts directs locaux pour lesquels la métropole se substitue de plein droit aux communes membres, à savoir : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la cotisation foncière des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, la taxe sur les surfaces commerciales ;

« 2° Soit le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur les terrains de camping, de la redevance spéciale, soit la redevance pour enlèvement des ordures, déchets et résidus ;

« 3° Les attributions imputées sur la dotation globale de fonctionnement ;

« 4° Le revenu de ses biens meubles et immeubles ;

« 5° Le produit des taxes correspondant aux compétences qui lui ont été transférées ;

« 6° Le produit des redevances et droits divers correspondant aux services assurés en régie, concédés ou affermés par la métropole, de sa participation dans les entreprises et des sommes qu'elle reçoit en échange des services rendus ;

« 7° Le produit des contributions aux dépenses d'équipement public prévus au 2° de l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme ;

« 8° Le produit de la taxe locale d'équipement ou de toute autre taxe de remplacement pour les compétences transférées ;

« 9° Le produit des surtaxes locales temporaires pour les compétences transférées ;

« 10° Les subventions de l'État, des collectivités locales, de leurs groupements et des syndicats mixtes ;

« 11° Le produit des dons et legs ;

« 12° Le produit des emprunts ;

« 13° Le produit de la participation instituée dans les secteurs d'aménagement en vertu des dispositions de l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme ;

« 14° Le produit du versement destiné aux transports en commun prévu à l'article L. 2333-64 ;

« 15° Les dotations de compensation des charges transférées par le département et la région mentionnées à l'article L. 5217-20.

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Vera, pour explication de vote.

M. Bernard Vera. Par le biais de l'amendement n° 326, la commission des finances propose un régime fiscal très fortement intégré, qui attribuerait aux métropoles la totalité des produits fiscaux des communes et des établissements publics de coopération regroupés dans la nouvelle structure.

S'il fallait trouver dans cet hémicycle le plus sûr moyen de rendre quasiment impossible la constitution de telles entités juridiques, ce serait sans doute par l'adoption de cet amendement, dont l'un des effets serait de rendre virtuel le droit des assemblées délibérantes des communes de voter et de lever l'impôt.

Selon le schéma proposé, la commune, pour accomplir quelques missions administratives réduites, ne jouirait plus que du bénéfice de la perception de la dotation globale de fonctionnement, ou peu s'en faut.

Une telle démarche donnerait également d'emblée aux métropoles une « surface financière particulièrement étendue ».

À titre d'exemple, la communauté urbaine Marseille Provence Métropole dispose, pour l'heure, d'un peu plus de 280 millions d'euros de ressources fiscales, alors que, par comparaison, les recettes fiscales de la région Provence sont légèrement supérieures à 380 millions d'euros, tandis que celles du

département des Bouches-du-Rhône sont inférieures à 650 millions d'euros.

Nous aurions donc très vite une structure disposant de ressources au moins aussi importantes que celles de la région ou du département et, sans doute, plus élevées. Cela reviendrait à faire de la métropole la collectivité de référence disposant, et de très loin, de la plus importante surface financière, quasiment la seule à même de faire face aux obligations dédiées aux collectivités locales dans le schéma gouvernemental.

Ces obligations sont connues : il s'agit de faire « exploser » le découpage politique et administratif actuel, comprenant les communes, les départements et les régions, afin de faire émerger des collectivités locales à territoire défini, qui seraient susceptibles, par la réalité de leurs capacités financières, de prendre en charge des missions allant au-delà des possibilités actuellement offertes par la décentralisation.

C'est donc un outil à double tranchant : on assistera, par l'instauration des métropoles, à la démolition de la démocratie locale en affaiblissant le sens des élections municipales, cantonales et régionales, et à la mise en œuvre de la réforme de l'État par transferts croissants de compétences.

Telles sont les raisons pour lesquelles le groupe CRC-SPG ne votera pas les amendements de la commission des finances, instruments destinés à faciliter ce que nous venons de dénoncer.

L'amendement n° 196 rectifié, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Alinéas 109 à 128

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. Bernard Vera.

M. Bernard Vera. L'un des objectifs plus ou moins avoués de ce projet de loi consiste à modifier profondément les règles et les modes d'exercice des compétences dévolues par la décentralisation aux collectivités

territoriales. Cette partie du projet de loi, dont nous demandons la suppression, repose d'ailleurs, à l'examen, sur une forme de fiction juridique et financière que nous ne pouvons accepter.

Il s'agit tout simplement de mener à son terme la logique imprimée par la constitution

des métropoles, c'est-à-dire le démembrement progressif des collectivités territoriales existantes, départements, régions et communes de plein exercice.

Sur le plan financier, comme nous l'avons souligné précédemment, la constitution des métropoles – et notamment la possibilité, défendue par certains, d'une forte intégration fiscale – met à disposition de cette nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale des ressources importantes, d'autant plus importantes que la part destinée à couvrir des dépenses obligatoires sera moins forte que dans les budgets régionaux ou départementaux.

Posons tout de suite la question : que deviendront le département et la région si les produits fiscaux et les compétences qu'ils exercent aujourd'hui sont mis en œuvre par une métropole qui deviendrait plus « riche » du fait de la loi ?

À la vérité, la démarche prévue à l'article 5 tend naturellement à faire des métropoles, sur leur territoire propre, la collectivité territoriale « chef de file », ou de référence, de leur région.

Dès lors, nous risquons fort de voir se développer un aménagement du territoire où quelques métropoles bien définies détiendront les moyens et les compétences leur permettant de répondre de manière à peu près satisfaisante aux besoins de leur population, quand une grande partie du

territoire, peuplée d'ailleurs de la majorité des habitants de notre pays, sera composée de collectivités territoriales dépourvues des moyens de répondre à ces mêmes besoins.

Parce que nous refusons cette perspective d'un aménagement déséquilibré du territoire, nous ne pouvons que vous inviter à adopter cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les différents amendements en discussion ?

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Les amendements nos 196 rectifié et 570 rectifié tendent à supprimer la sous-section consacrée aux transferts de charges et de ressources entre la région, le département et la métropole. Cette disposition étant contraire à la position de la commission, l'avis est défavorable sur ces deux amendements.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Le Gouvernement émet un avis défavorable sur les amendements nos 196 rectifié, 570 rectifié, 386, 387 et 90 rectifié.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 196 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

CHAPITRE II - PÔLES MÉTROPOLITAINS

Article 7

Le livre septième de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est complété par un titre III ainsi rédigé :

« TITRE III

« PÔLE MÉTROPOLITAIN

« CHAPITRE UNIQUE

« Art. L. 5731-1. - Le pôle métropolitain est un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, pour la mise en oeuvre d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, écologique, éducatif et universitaire, de promotion de l'innovation, d'aménagement de l'espace et de développement des infrastructures et des services de transport, afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire.

« Art. L. 5731-2. - Le pôle métropolitain regroupe des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 450 000 habitants. L'un d'entre eux compte plus de 200 000 habitants.

« Sa création peut être décidée par arrêté du représentant de l'État dans le département siège de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre le plus important.

« Art. L. 5731-3. - Le pôle métropolitain est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes prévus à l'article L. 5711-1, sous réserve des dispositions du présent titre.

« Par dérogation aux règles visées à l'alinéa précédent, les modalités de répartition des sièges entre les établissements publics de coopération intercommunale membres du pôle métropolitain au sein de l'assemblée délibérante du pôle métropolitain tiennent compte du poids démographique de chacun des membres du pôle. Ces modalités sont fixées par les dispositions des statuts du pôle métropolitain. »

L'amendement n° 199, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Bernard Vera.

M. Bernard Vera. Cet amendement vise à la suppression de l'article 7 créant les pôles métropolitains.

Si nous formulons cette demande, c'est, d'abord, parce que cette proposition n'est apparue que très tardivement. Comme elle ne faisait pas partie des textes préparatoires, il n'y a pas eu, sur ce point, de véritable consultation des associations d'élus.

C'est, ensuite, parce que la création de cet échelon nous met en présence d'une nouvelle structure qui participe au démantèlement de nos départements, voire de nos régions.

Après les métropoles, ces pôles métropolitains viendront encore peser sur les territoires regroupés en une seule structure assumant des compétences d'aménagement et de développement pour leur territoire.

Ce faisant, le conseil général verra ses possibilités d'action dans ces domaines se réduire toujours plus et nos élus régionaux verront leurs compétences mises en cause, dans le domaine des transports, en particulier.

C'est, enfin, parce que, pour mettre en place cette nouvelle forme d'intercommunalité, ni les communes qui la composent ni les départements et régions concernés ne seront consultés. C'est une nouvelle fois le préfet qui, seul, pourra décider de la création de ces

pôles métropolitains. Au mieux, l'accord des intercommunalités ainsi regroupées pourra être recherché sans que la moindre règle majoritaire soit prévue.

C'est donc le fait du prince qui risque de s'appliquer, et nous ne saurions l'accepter.

Aussi, nous vous demandons résolument de supprimer cet article 7. S'il devait cependant être adopté, nous appelons d'ores et déjà les élus communaux, départementaux et régionaux à se mobiliser à l'avenir pour que, sur le terrain, ces pôles métropolitains ne puissent se mettre en place sans que l'avis de ces élus soit pris et respecté.

Il y va du respect du principe de libre administration des collectivités locales, qui est reconnu par la Constitution.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. Cet amendement est contraire à la position

générale de la commission. Cette dernière émet donc un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. Le texte est clair ; l'intention du Gouvernement ne l'est pas moins.

Je tiens à vous le préciser, monsieur Vera, la création du pôle métropolitain a bel et bien fait l'objet d'une négociation avec les élus. Ce n'est pas une création ex nihilo du Gouvernement.

Dans ces conditions, je suis, naturellement, défavorable à l'amendement n° 199.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 199.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Articles additionnels avant l'article 8

L'amendement n° 202, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beaufils, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du Parti de gauche, est ainsi libellé :

Avant l'article 8, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - L'article 1447-0 du code général des impôts est ainsi rédigé :

« La contribution économique territoriale des entreprises comprend une contribution provisoire, une contribution fondée sur la valeur ajoutée et une contribution assise sur les actifs financiers. »

II. - Après l'article 1586 nonies, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. ... - La contribution assise sur les actifs financiers porte sur l'ensemble des titres de placement et de participation, les titres de créances négociables, les prêts à court, moyen et long terme. Ces éléments sont pris en compte pour la moitié de leur montant figurant à l'actif du bilan des entreprises assujetties. Pour les établissements de crédits et les sociétés d'assurances, le montant net de ses actifs est pris en compte après réfaction du montant des actifs représentatifs de la couverture des risques, contrepartie et obligations comptables de ces établissements.

III. - L'article 1636 du même code est ainsi rétabli :

« Art. 1636. - Le taux grevant les actifs financiers est fixé à 0,3 %. Il évolue chaque année, pour chaque entreprise assujettie, à proportion d'un coefficient issu du rapport entre la valeur relative des actifs définis et la valeur ajoutée de l'entreprise. »

IV. - L'article 1648 du code général des impôts est ainsi rétabli :

« Art. 1648 - Il est créé un fonds de péréquation de la taxe professionnelle, alimenté par le produit de l'imposition des actifs financiers.

« Les ressources du fonds sont réparties suivant les règles fixées pour la dotation globale de fonctionnement par les articles L. 2334-1 à L. 2334-23 du code général des collectivités territoriales. »

V. - Le premier alinéa du 4° du 1 de l'article 39 du même code est complété in fine par les mots : « et de l'imposition résultant de la prise en compte des actifs financiers selon les règles fixées par l'article 1636. »

VI. - Pour compenser la perte de recettes découlant pour l'État des dispositions ci-dessus, il est créé une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à M. Bernard Vera.

M. Bernard Vera. Si les simulations opérées à la suite de la réforme des finances locales, engagée avec la suppression de la taxe professionnelle, révèlent une réalité, c'est bien le fait que, en raison des modes d'organisation de nos entreprises, la richesse créée par le travail des salariés connaît quelques déplacements.

En résumé, disons que la valeur ajoutée, c'est-à-dire la richesse réelle, est, d'un point de vue fiscal, très largement captée par les sièges sociaux de la plupart de nos grands groupes ; par conséquent, elle quitte le plus souvent l'endroit où elle se constitue, c'est-à-dire les unités de production.

En raison de la faiblesse du tissu économique, un certain nombre d'EPCI et de communes faiblement dotés en taxe professionnelle subissent les effets de l'écrêtement de leurs ressources.

A contrario, la présence de grands établissements de production, établissements secondaires de grands groupes industriels et commerciaux dans certaines villes ou EPCI, conduit à constater une chute importante du produit de la taxe professionnelle et une forte sollicitation du Fonds national de garantie.

Restent les cas, finalement assez peu nombreux, des communes, EPCI, départements ou régions où la matière fiscale est soumise à écrêtement par accumulation

de valeur ajoutée « centralisée » sur les sièges sociaux.

Si l'on ne fait pas cette analyse, on ne comprend évidemment pas pourquoi il convient, dès maintenant, de procéder à l'extension de l'assiette de la contribution économique territoriale aux actifs financiers détenus par les entreprises assujetties.

En effet, quand la valeur ajoutée créée par le travail salarié est ainsi captée par les sociétés « tête de groupe » et largement utilisée pour réaliser des placements de trésorerie, des placements financiers, voire des raids boursiers, c'est tout simplement qu'il est temps de prendre en compte la réalité économique du pays.

La financiarisation pollue, depuis bien des années, toutes les stratégies d'entreprise ; de ce fait, par exemple, une grande entreprise automobile, dont l'État est encore actionnaire de référence, a choisi de délocaliser les trois quarts de sa production, ne serait-ce que pour assurer le niveau des dividendes qu'elle est amenée à distribuer.

Selon nous, il faut donc taxer les actifs financiers, et, au-delà de la constitution d'un outil de péréquation indispensable dans une fiscalité locale de plus en plus rabougrie, dissuader clairement les entreprises de s'éloigner de leur mission première : produire à un coût raisonnable des biens et des services accessibles aux consommateurs, tout en dégagant les moyens d'investir.

L'amendement n° 201, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beauvils, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du Parti de gauche, est ainsi libellé :

Avant l'article 8, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Au I de l'article 1586 ter du code général des impôts, le montant : « 152 500 » est remplacé par le montant : « 100 000 ».

II. - Pour compenser les pertes de recettes résultant pour l'État des dispositions ci-dessus, il est créé une taxe additionnelle aux droits fixés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à M. Bernard Vera.

M. Bernard Vera. Comme chacun le sait, la nouvelle cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la CVAE, créée après la suppression de la taxe professionnelle, est perçue à compter d'un chiffre d'affaires s'élevant à 152 500 euros par entreprise.

Il en résulte un double effet : le nombre des entreprises assujetties à cette partie de la nouvelle contribution se trouve restreint et

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. Les auteurs de cet amendement proposent une réforme de la nouvelle contribution économique territoriale et la création d'une nouvelle contribution assise sur les actifs financiers. Une telle réforme paraît pour le moins prématurée, alors que la contribution précitée vient tout juste d'être créée. De surcroît, sa place n'est pas dans le projet de loi, mais dans un texte financier.

C'est pourquoi la commission émet un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, ministre. Je reprendrai le même argument que celui que vient de présenter M. le rapporteur : un tel amendement trouve naturellement sa place dans l'une des lois de finances que nous examinons chaque année.

Par conséquent, le Gouvernement émet un avis défavorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 202.

(L'amendement n'est pas adopté.)

les collectivités locales sont privées de ressources susceptibles, dans les faits, d'être plus largement soumises à péréquation que la contribution « localisée » au titre des biens fonciers imposables.

Nous estimons, pour notre part, qu'il est indispensable d'accroître la part de la CVAE mise en redistribution. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'abaisser le seuil du chiffre d'affaires à 100 000 euros, afin d'accroître le produit de la cotisation sur la

valeur ajoutée des entreprises, en vue de faciliter une plus grande péréquation des ressources, notamment en direction des collectivités faiblement pourvues de potentiel fiscal propre.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. Même avis que précédemment, madame la présidente.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, ministre. Même avis que M. le rapporteur.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 201.

(L'amendement n'est pas adopté.)

L'amendement n° 203, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beaufils, MM. Foucaud, Vera et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du Parti de gauche, est ainsi libellé :

Avant l'article 8, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - En 2010, le montant de la dotation tel qu'il résulte de l'application de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales est majoré de 3,8 milliards d'euros.

Cette majoration n'est pas prise en compte dans le montant de l'enveloppe normée des concours budgétaires de l'État aux collectivités territoriales.

II. - Pour compenser les pertes de recettes résultant pour l'État du I ci-dessus, le taux prévu à l'article 219 du code général des impôts est relevé à due concurrence.

La parole est à M. Bernard Vera.

M. Bernard Vera. Le projet de loi dont nous débattons tend, notamment, à placer les collectivités locales en position de « partenaires obligés » de la réduction du déficit de l'État, la dénonciation du prétendu millefeuille territorial consistant surtout à trouver les moyens de réduire les dotations budgétaires accordées aux différents échelons de pouvoir local.

Comme nous avons eu l'occasion de l'indiquer, l'une des options de fond du texte est de renforcer la solidarité horizontale entre les collectivités et les transferts de ressources et de compétences entre elles, tandis que serait mise en déclin la contribution de l'État aux budgets locaux.

Nous souhaitons, contrairement à cette option, une majoration de la DGF.

Depuis des années, les désengagements de l'État se multiplient et les transferts de compétences ont lieu sans véritable transfert de moyens. Des compensations sont quelquefois réalisées, mais elles sont insuffisantes, au vu des lourdes conséquences, sur le terrain, de ces désengagements.

Les collectivités territoriales doivent également faire face à des tâches nouvelles,

sans qu'une véritable décision de transfert soit intervenue. Les communes rurales gèrent ainsi les problèmes de permis de construire et de droit des sols, car les directions départementales de l'équipement n'exercent plus cette compétence. Le recensement général de la population, avec ses nouvelles modalités – un sondage annuel – est toujours plus lourd à réaliser. Quant à la prise en charge des cartes d'identité et des passeports sécurisés, elle mobilise toujours plus de personnels depuis l'entrée en vigueur des nouvelles règles en la matière.

En cet instant, je ne peux manquer d'évoquer l'arrêt rendu par le Conseil d'État le 30 décembre dernier dans le contentieux qui opposait les départements de Seine-Saint-Denis et de Saône-et-Loire à l'État, relatif à la prise en charge des dépenses occasionnées par la mise en œuvre de la loi réformant la protection de l'enfance. Cet arrêt montre ce que signifie l'absence de transfert réel des ressources qui devaient être associées au transfert des compétences.

Je pense, d'ailleurs, que nombre de charges transférées ces dernières années aux collectivités locales présentent les mêmes défauts que la disposition législative incriminée par le Conseil d'État.

De surcroît, notons aussi que, depuis plusieurs années, le pouvoir d'achat de la

dotation globale de fonctionnement s'est sensiblement réduit et que, du fait de la faible progression de son montant, les collectivités territoriales n'ont pas été en mesure de faire face, avec toute l'efficacité et la souplesse requises, à leurs obligations comme aux besoins des populations.

Nous proposons donc, par le biais de l'amendement n° 203, un rattrapage minimal de cette déperdition du pouvoir d'achat de la dotation globale de fonctionnement. Cette mesure rapporterait des fonds à chaque échelon de collectivité et serait à même de permettre la modération de la pression fiscale que d'aucuns nous promettent, sans jamais la mettre en œuvre.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. La commission émet le même avis que sur les deux amendements précédents.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, ministre. Même avis !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 203.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Séance du 3 février 2010

Articles additionnels avant l'article 18

L'amendement n° 250, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Avant l'article 18, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, les mots : « avec le consentement » sont remplacés par les mots : « après délibération ».

La parole est à M. Bernard Vera.

M. Bernard Vera. Dans ce projet de loi, tout est fait pour regrouper de façon autoritaire les communes qui ne sont pas encore intégrées ou pour faciliter des redécoupages de périmètre d'EPCI, voire pour favoriser leur fusion.

En revanche, aucune amélioration n'est prévue en ce qui concerne les mécanismes de retrait d'une commune qui, pour diverses raisons, peut souhaiter se séparer de l'EPCI dont elle est membre. Aussi cet amendement vise-t-il à combler ce manque.

Actuellement, une commune ne peut se retirer d'un EPCI qu'à la condition expresse d'obtenir le consentement de l'organe délibérant de cet établissement. Cet amendement tend à ne prévoir qu'une délibération du conseil communautaire, qui prend simplement acte du retrait de la commune de l'EPCI. Ainsi, l'adhésion à une intercommunalité reste bien un acte volontaire permettant la mise en commun de moyens et non une contrainte, une obligation subie.

Autant il nous apparaît normal qu'un débat soit prévu pour que des explications puissent être données à tous les membres de l'EPCI, autant nous considérons qu'une commune ne peut être empêchée de quitter un EPCI dont elle ne voudrait plus être membre. Il s'agit,

pour nous, d'un élément essentiel de la libre administration des communes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. Cet amendement tend à permettre à une commune de se retirer librement d'un EPCI en supprimant le consentement de l'organe délibérant. Son adoption risquerait de perturber, voire de paralyser le fonctionnement de l'établissement par des retraits successifs, d'autant que cela susciterait assez rapidement de sérieux problèmes financiers.

Cet amendement est en outre contraire au principe d'achèvement et de rationalisation de la carte de l'intercommunalité. C'est pourquoi la commission émet un avis défavorable.

M. Dominique Braye. Très bien !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

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

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 250.

(L'amendement n'est pas adopté.)

L'amendement n° 251, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Avant l'article 18, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le deuxième alinéa de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales est supprimé.

La parole est à M. Bernard Vera.

M. Bernard Vera. Cet amendement s'inscrit dans le même esprit que le précédent. Nous proposons que le retrait d'une commune d'un EPCI ne soit plus subordonné, comme le prévoit actuellement l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, à l'accord des conseils municipaux exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création d'un établissement de coopération intercommunale.

Cette obligation de recueillir l'accord des conseils municipaux des communes membres nous apparaît comme une tutelle d'une collectivité sur une autre et nous semble donc contraire à un principe constitutionnel.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. Cet amendement n° 251 fait partie de l'entreprise de « détricotage », souhaitée par nos

collègues du groupe CRC-SPG, de la procédure de retrait telle qu'elle est actuellement prévue par le code général des collectivités territoriales. Lorsque l'EPCI a consenti au retrait, celui-ci est alors subordonné à l'accord des communes membres, exprimé, comme pour la création de l'établissement, à la majorité des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population totale ou l'inverse.

La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 251.

(L'amendement n'est pas adopté).

L'amendement n° 252, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Avant l'article 18, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le dernier alinéa de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Le représentant de l'État prend alors un arrêté modifiant le périmètre de l'Établissement public de coopération intercommunale dont une commune s'est retirée. »

La parole est à M. Bernard Vera.

M. Bernard Vera. Le dernier alinéa de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, relatif aux conditions de retrait d'une commune d'un EPCI, dispose que « la décision de retrait est prise par le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés ».

Une telle formulation peut laisser supposer qu'il revient au préfet non pas de prendre acte du retrait d'une commune et d'en tirer les conséquences, mais de décider ou non du retrait lui-même.

Nous proposons donc de récrire cet alinéa de manière à lever toute ambiguïté. En effet, le contexte et les objectifs qui ont présidé à l'élaboration du présent projet de loi donnent lieu à interprétation et nourrissent par conséquent nos inquiétudes.

De nombreuses dispositions de ce texte donnent au préfet de nouveaux pouvoirs de contrainte sur les communes en matière de coopération intercommunale : modalités de fusion et de regroupements à tous échelons, achèvement de la carte intercommunale, schéma départemental de coopération intercommunale, etc. Nous avons exprimé notre refus de ce renforcement des pouvoirs des préfets, car il participe d'une volonté de centraliser les décisions, mettant en cause le droit des communes de s'administrer librement. Nous considérons que ces évolutions tendent à rétablir une forme de tutelle sur ces collectivités locales.

Si une commune décide de se retirer d'un EPCI, elle doit pouvoir le faire sans que le préfet pèse d'une quelconque façon sur sa décision. Il faut que cela soit clair dans le texte même de la loi. Il nous paraît donc prudent d'éviter toute interprétation allant dans le sens d'un surcroît de pouvoir des

préfets en matière de retrait d'une commune d'un EPCI.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. Le préfet ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation, une fois recueillis l'accord de l'EPCI et ceux des communes membres. La commission demande donc le retrait de cet amendement ; à défaut, elle émettrait un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 252.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Séance du 4 février 2010

Article 35

Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, une loi précisera la répartition des compétences des régions et des départements, ainsi que les règles d'encadrement des cofinancements entre les collectivités territoriales, en application des principes suivants :

- la région et le département exercent, en principe exclusivement, les compétences qui leur sont attribuées par la loi ; dès lors que la loi a attribué une compétence à l'une de ces collectivités, cette compétence ne peut être exercée par une autre collectivité ;
- la capacité d'initiative de la région ou du département ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes non prévues dans le cadre de la législation existante, dès lors qu'elle est justifiée par l'intérêt local et motivée par une délibération de l'assemblée concernée ;
- lorsque, à titre exceptionnel, une compétence est partagée entre plusieurs niveaux de collectivités, la loi peut désigner la collectivité chef de file chargée d'organiser l'exercice coordonné de cette compétence ou donner aux collectivités intéressées la faculté d'y procéder par voie de convention ; la collectivité chef de file organise, par voie de convention avec les autres collectivités intéressées, les modalités de leur action commune et de l'évaluation de celle-ci ;
- la pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales est encadrée afin de répartir l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets ou de la capacité du maître d'ouvrage à y participer. Le rôle du département dans le soutien aux communes rurales sera confirmé.

M. le président. La parole est à M. Bernard Vera, sur l'article.

M. Bernard Vera. Alors que, depuis des mois, le Gouvernement affirme que la question des compétences des collectivités territoriales sera abordée dans un second temps, vous tentez d'encadrer le futur travail du Parlement, de fixer les limites et les finalités du débat avant même qu'il ne commence ! C'est, à nos yeux, contraire à l'esprit de nos institutions. L'examen du projet de loi relatif aux compétences des collectivités territoriales est prévu au plus tôt pour l'automne prochain, mais, déjà, vous voulez verrouiller le débat et graver dès maintenant dans le marbre de la loi la fin de la compétence générale des départements et des régions.

Pour la deuxième fois dans ce débat, vous mettez la charrue avant les bœufs. Vous avez déjà imposé la création du conseiller territorial sans ouvrir la discussion sur son mode d'élection. Maintenant, vous entendez supprimer le principe de compétence générale des collectivités territoriales sans ouvrir le débat sur la future répartition des compétences. Avant même de savoir si l'abandon de ce principe est démocratiquement possible, compatible avec nos institutions, vous cherchez à l'enterrer. Cette manipulation du Parlement mine la valeur et la portée du travail législatif : c'est la politique du fait accompli.

Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, le groupe CRC-SPG ne signera pas de chèque en blanc. Par conséquent, il votera contre cet article 35, d'autant plus résolument qu'il le juge contraire à la Constitution.

Cette appréciation ne se fonde pas seulement sur le fait que, comme vous le reconnaissez vous-même, monsieur le rapporteur, cet article n'a pas de valeur normative et que, conformément à la nouvelle jurisprudence du Conseil constitutionnel, il est donc contraire à la Constitution ; plus fondamentalement, la clause de compétence générale est inscrite implicitement et explicitement dans l'article 72 de la Constitution.

Dans votre rapport, monsieur Courtois, vous indiquez prudemment qu'il ne vous « semble pas, par ailleurs, que la clause générale de compétence soit garantie par la Constitution », et vous évitez de reprendre dans leur intégralité les conclusions du comité Balladur, car elles vous contredisent !

Monsieur le rapporteur, la clause de compétence générale est-elle, oui ou non, consubstantielle à la notion de collectivité territoriale ? Une collectivité sans compétence générale redevient-elle, oui ou non, un établissement public régi par le principe de spécialité, comme la région au début de son existence ? La clause de compétence générale est-elle, oui ou non, une

composante de la libre administration des collectivités territoriales ? Cette libre administration est-elle, oui ou non, reconnue par la jurisprudence du Conseil constitutionnel ? Pour être encore plus précis, le Conseil constitutionnel a-t-il décidé, oui ou non, que la collectivité devait, pour exister, être gouvernée par un conseil élu « doté d'attributions effectives » ?

Monsieur le rapporteur, vous savez fort bien que seule la compétence générale permet à un conseil élu de disposer de ces attributions. Vous savez très bien aussi que la capacité démocratique d'un conseil élu se mesure à sa capacité à intervenir de manière générale, à appliquer un programme. Enfin, monsieur le rapporteur, pouvez-vous nier que la compétence générale se fonde sur la vocation des collectivités à gérer leurs affaires, au nom du principe de subsidiarité ?

Ces questions, nous les avons déjà posées au cours du débat, sans que vous y répondiez précisément. À l'occasion de l'examen de l'article 35, il est nécessaire que la clarté soit faite et que le non-respect de la Constitution soit établi !

