



**DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

**CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958**

**9<sup>e</sup> Législature**

**SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991**

**(1<sup>re</sup> SÉANCE)**

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

**1<sup>re</sup> séance du mardi 2 avril 1991**

***www.luratech.com***

## SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. LAURENT FABIUS

1. **Ouverture de la session** (p. 591).
2. **Installation des secrétaires d'âge** (p. 591).
3. **Nomination des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires de l'Assemblée** (p. 591).
4. **Installation du Bureau** (p. 591).
5. **Communication de M. le président** (p. 591).
6. **Eloge funèbre de Michel d'Ornano** (p. 591).  
MM. le président, Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 593)

## PRÉSIDENTE DE M. LOÏC BOUVARD

7. **Administration territoriale de la République.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 593).

Article 49 (p. 593)

MM. André Rossinot, Christian Estrosi, Philippe Vasseur, Gérard Gouzes, président de la commission spéciale ; Jean Royer, Jean Briane, Raymond Marcellin, Jacques Brunhes, Pierre Mazeaud, Christian Pierret, rapporteur de la commission spéciale ; Philippe Marchand, ministre de l'intérieur ; Robert Poujade.

Amendement de suppression n° 417 de M. Jacques Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, le ministre, Jean-Pierre Balligand, Pierre Mazeaud, le président. - Réserve du vote.

ARTICLE L. 160-1 DU CODE DES COMMUNES (p. 603)

Amendements n°s 371 de M. Ollier, 594 de M. Rossinot, 623 corrigé de M. Perben, 361 de M. Meylan et 566 de M. Micaux : MM. Robert Poujade, André Rossinot, Michel Meylan, Pierre Micaux, le rapporteur, le ministre, Christian Estrosi. - Réserve du vote sur les amendements.

Amendement n° 252 de la commission spéciale : MM. le rapporteur, le ministre, Pierre Mazeaud, René Beaumont, André Rossinot. - Réserve du vote.

Amendement n° 253 de la commission, avec le sous-amendement n° 545 du Gouvernement : MM. le rapporteur, le ministre, Olivier Guichard, Louis de Broissia, Gérard Saumade, Jean-Pierre Balligand, René Beaumont, Robert Poujade, le président de la commission, Pierre Mazeaud. - Réserve du vote sur le sous-amendement et l'amendement.

Amendement n° 595 de M. Rossinot : MM. André Rossinot, le rapporteur, le ministre, Olivier Guichard, Eric Doligé, Louis de Broissia. - Réserve du vote.

Amendement n° 255 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. - Réserve du vote.

Amendements n°s 592 de M. Rossinot et 372 de M. Ollier : MM. André Rossinot, Pierre Mazeaud, le rapporteur, le ministre. - Réserve du vote sur les amendements.

Amendement n° 593 de M. Rossinot : MM. André Rossinot, le rapporteur, le ministre. - Réserve du vote.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

8. **Ordre du jour** (p. 608).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. LAURENT FABIUS

La séance est ouverte à seize heures.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

## OUVERTURE DE LA SESSION

**M. le président.** Conformément au troisième alinéa de l'article 28 de la Constitution, je déclare ouverte la seconde session ordinaire de 1990-1991.

2

## INSTALLATION DES SECRÉTAIRES D'ÂGE

**M. le président.** Aux termes de l'article 10 du règlement, à l'ouverture de la seconde session ordinaire, le président est assisté des six plus jeunes membres de l'Assemblée, qui remplissent les fonctions de secrétaire.

Ce sont :

MM. Thierry Mandon, Gautier Audinot, Jean-Paul Caloud, Jérôme Lambert, Mmes Frédérique Bredin et Elisabeth Hubert.

3

## NOMINATION DES VICE-PRÉSIDENTS, DES QUESTEURS ET DES SECRÉTAIRES DE L'ASSEMBLÉE

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la nomination des six vice-présidents, des trois questeurs et des douze secrétaires de l'Assemblée nationale.

Pour ces diverses fonctions, les présidents des groupes ont établi une liste de candidats qui a été affichée.

Je n'ai reçu aucune autre candidature.

En conséquence, je proclame, dans l'ordre de leur présentation :

Vice-présidents :

MM. André Billardon, Claude Labbé, Pascal Clément, Loïc Bouvard, Raymond Forni et Georges Hage.

Questeurs :

MM. Philippe Bassinet, Jacques Godfrain et Gilbert Bonnemaison.

Secrétaires :

MM. Jean-Marie Caro, Jacques Fleury, Michel Jacquemin, Marc Laffineur, Mme Marie-France Lecuir, MM. Georges Lemoine, Arnaud Lepercq, Pierre Mauger, Henri Michel, Mme Christiane Papon, MM. José Rossi et Roger-Gérard Schwartzberg.

4

## INSTALLATION DU BUREAU

**M. le président.** Je constate que le Bureau de l'Assemblée nationale est constitué.

Sa composition sera notifiée à M. le Président de la République, à M. le Premier ministre, à M. le président du Sénat et publiée au *Journal officiel*.

Le Bureau se réunira le jeudi 4 avril 1991, à 11 heures.

5

## COMMUNICATION DE M. LE PRÉSIDENT

**M. le président.** Je rappelle que les candidatures aux six commissions permanentes doivent être déposées ce soir avant dix-huit heures et que les commissions se réuniront demain, mercredi 3 avril, à dix heures, pour l'élection de leur bureau.

Les candidatures à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée devront être déposées demain avant douze heures. La commission se réunira à dix-sept heures trente pour l'élection de son bureau.

La conférence des présidents se réunira demain, mercredi 3 avril, à douze heures trente.

6

## ÉLOGE FUNÈBRE DE MICHEL D'ORNANO

**M. le président.** (*Mmes et MM. les députés et les membres du Gouvernement se lèvent.*) Madame, mes chers collègues, dans les hommages multiples qui ont été rendus lors du décès brutal de Michel d'Ornano, ce sont les mêmes mots qui frappent et qui reviennent pour dire ce que furent sa personnalité et sa vie : passion, courtoisie, fidélité.

Telles étaient les qualités de cet homme d'action et de cœur dont les amis, nombreux sur les bancs de notre assemblée et ailleurs, garderont la mémoire vivante ; celle de sa « générosité et de sa gentillesse », de son humour, de sa finesse, de son élégance. Avec lui disparaît un haut serviteur de la France, très respecté, un homme d'influence qui a consacré à la chose publique une vie politique exemplaire.

Michel d'Ornano était né le 12 juillet 1924 à Paris, d'une lignée qui avait déjà donné au pays, entre autres, trois maréchaux et un membre du Corps législatif sous l'Empire. Il aimait à le rappeler, non par une vanité qui ne faisait pas partie de sa personnalité, mais comme pour dire qu'il avait été amené naturellement à servir sa patrie. Il aimait à rappeler aussi sa double ascendance, corse par sa famille paternelle, polonaise par sa mère, et il suivait avec passion l'éveil de la liberté dans ce pays qui doit à la foi profonde, qu'il partageait, d'avoir su finalement dominer sa dramatique histoire.

Michel d'Ornano fait ses études, dans les années de la guerre, au lycée Carnot et à la faculté de droit de Paris. En 1944, se mettant au service des victimes des bombardements, il montre déjà sa volonté d'aller vers les autres. Dans

l'immédiat après-guerre, il fonde avec son père et son frère la société Jean d'Albret-Orlane, qui, à force de travail et d'enthousiasme, devient l'un des grands noms de la profession dans le monde. Le goût de l'entreprise, il le manifesterait à nouveau en devenant, et ce devait être au soir de sa vie, vice-président d'un grand groupe de presse.

Mais ce qui marque surtout aux yeux de l'opinion, c'est sa vie publique. Il ne l'aborde qu'à trente-huit ans, comme pour assouvir la passion qu'avec sa femme, Anne, il partage pour Deauville. Il en devient maire en 1962 et le reste quinze ans, vous passant le flambeau, madame, lorsqu'il lui faudra, en 1977, aller conduire à Paris le combat difficile qui lui avait été demandé.

De cette commune normande qu'il prend en main, alors qu'elle n'est que « la plage des Parisiens », il fait le centre de son fief, appliquant les principes méthodiques du chef d'entreprise qu'il est à la conquête politique du département de Calvados puis de toute la région de Basse-Normandie ainsi, et surtout, qu'à son développement. Les étapes se succèdent, sa réussite à la mairie lui ouvre les portes de l'Assemblée nationale : le 12 mars 1967, il est élu député de la troisième circonscription du Calvados, constamment et brillamment réélu depuis.

D'autres responsabilités montrent son profond enracinement dans ce terroir qu'il a fait sien : président du comité d'expansion de Basse-Normandie et de la commission de développement économique régional, ce qui devait le conduire à la présidence du Conseil national des économies régionales, il est, en janvier 1974, porté à la présidence du conseil régional de Basse-Normandie, fonction qu'il quitte quelques mois après pour entrer au Gouvernement et qu'il retrouve en 1983. Entre-temps, en 1979, il a pris la présidence du conseil général du Calvados, qu'il conserve jusqu'à sa fin.

Si Michel d'Ornano affectionne particulièrement l'action politique locale, il s'intéresse aussi passionnément à la vie de la nation et aux événements qui changent le monde. A l'Assemblée nationale, il s'inscrit à la commission des affaires étrangères et porte une attention très forte aux affaires de la Pologne : c'est là que son père, jeune diplomate français en poste à Varsovie au début des années vingt, avait rencontré sa mère, et il conservait le souvenir particulièrement chaleureux de grandes vacances passées dans le manoir familial.

Epris de liberté, Michel d'Ornano s'inscrit en 1967 au groupe des Républicains indépendants. Il en devient le vice-président, puis le président de 1973 à 1974. Il entre alors au secrétariat général de la Fédération nationale des Républicains indépendants, dont, à la demande de son fondateur, Valéry Giscard d'Estaing, il assure la présidence en 1975.

Une connaissance parfaite de la réalité électorale alliée à de remarquables qualités de négociateur, habile et, quand il le faut, tenace, lui valent des responsabilités de premier plan au sein des Républicains indépendants, puis du P.R., de l'U.D.F., de l'U.P.F., où son influence et son poids moral étaient souvent déterminants.

Pour autant, comme s'il savait tout accomplir à la fois, ses mandats locaux, ses responsabilités multiples, ne l'empêchent nullement d'être un député très assidu et un des membres les plus écoutés de la représentation nationale. Après la commission des affaires étrangères, il siège à la commission des lois de 1981 à 1986, puis à la commission des finances, dont il assure avec autorité la présidence de 1986 à 1988, reconnu de l'ensemble de ses collègues pour la compétence et la rigueur de ses interventions, à quoi s'allie une courtoisie parfaite.

L'attachement à ses convictions libérales et la fidélité à son engagement le conduisent à soutenir en 1974 la candidature à la Présidence de la République de Valéry Giscard d'Estaing, à qui il est déjà lié par une amitié profonde que les années de succès, et peut être plus encore les années d'épreuves, ne font que renforcer. Après la victoire de celui qui est son ami, il est nommé successivement ministre de l'industrie et de la recherche de 1974 à 1977, ministre de la culture et de l'environnement de 1977 à 1978, puis ministre de l'environnement et du cadre de vie de 1978 à 1981. Sa compétence, sa capacité à prendre des décisions rapides, son souci d'expliquer et de faire accepter son action en font un ministre important dont chacun retiendra en particulier le rôle décisif dans la réalisation du programme électro-nucléaire et dans l'adoption d'une charte de la qualité de la vie et du cadre de vie.

Et pourtant, Michel d'Ornano ne s'intéressait pas qu'à la politique. Pas du tout. Il y avait, comme pour donner encore plus de place à la diversité, les sports, tous les sports, en

particulier ceux où l'engagement physique est complet : la boxe, en tant que mi-lourd dans sa jeunesse, l'équitation, avec cet amour des chevaux que l'on sait avoir en Normandie, le tennis où, me dit-on, il aimait gagner. Il y avait aussi, la réflexion et l'écriture : *Une certaine idée de Paris* en 1977, *La manipulation des médias* en 1982. Il y avait l'amour de l'art, la peinture, les meubles anciens, la littérature, celles des classiques de la fin du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècles, dont il aimait à collectionner les éditions originales, l'histoire. Il y avait ses maisons, celle du Haut-Var, celle qu'il avait fait bâtir à Deauville. C'est là où, pour reprendre les paroles prononcées à ses obsèques, selon sa volonté, « pas loin, juste de l'autre côté du chemin », il repose. Il y avait avant tout, dominant tout, sa famille, sa femme Anne, ses deux enfants Catherine et Jean-Guillaume, et tous ses parents.

Ceux qui l'aimaient, ceux qui l'ont approché, garderont le souvenir de son intelligence - il admirait cette qualité en politique, celle d'un Tardieu par exemple -, le souvenir de son ouverture d'esprit et de son exigence intérieure. J'aperçois encore ici par le souvenir sa silhouette élégante, j'entends sa parole charpentée, la voix posée qui savait s'enfler si nécessaire, la forme et le fond brillants mais sans affectation, un homme fidèle mais sans flagornerie, convaincant mais sans simplisme, quel que soit l'interlocuteur. Telle était la marque d'un être qui respectait les êtres parce que, avec pudeur mais avec passion, et j'ai répété plusieurs fois ce mot dont je crois qu'il le définissait bien, il les aimait. Michel d'Ornano a mis pendant trente ans son goût de l'action, son courage, sa résolution au service de la France.

Madame, à vous qui l'avez tant aimé et aidé dans son chemin, à vos enfants, à toute votre famille, à ses amis, à son groupe, à ses concitoyens de Deauville et de Basse-Normandie, je veux dire, en demandant à chacun d'observer une minute de silence, les sentiments de sympathie et de condoléances profondes de l'Assemblée nationale. (*L'Assemblée et le Gouvernement observent une minute de silence.*)

La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget.

**M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget.** Madame, mesdames, messieurs les députés, le Gouvernement s'associe à l'hommage rendu par le président de l'Assemblée nationale à la mémoire de M. Michel d'Ornano, disparu tragiquement le vendredi 8 mars.

Un grand parlementaire, un responsable politique averti et écouté, un élu local fortement attaché au terroir normand, un ministre qui sut faire face à la crise énergétique de la décennie 1970 en étant l'infatigable avocat et réalisateur du programme nucléaire français, tel a été Michel d'Ornano.

En quelques lignes, tout pourrait être dit sur l'éminente carrière du député du Calvados, mais comment rendre compte de ce que fut une vie au service de son pays, comment exprimer sa passion pour l'histoire qu'il vécut chez nous, comment rappeler l'intérêt avec lequel il suivait la mutation de l'est de l'Europe, notamment celle de la Pologne, pays auquel le liaient de proches ancêtres ? La Pologne fut d'ailleurs l'objet de notre dernier entretien, lorsqu'il me répéta, insistant et convaincu, ce qu'elle attendait de ses amis français et européens. Sa force de persuasion était à la hauteur des bouleversements dont il mesurait l'importance pour l'avenir de l'Europe tout entière. Michel d'Ornano aimait agir et peser sur l'événement.

Oui, comment décrire en peu de mots la forte personnalité de Michel d'Ornano, que j'ai appris personnellement à connaître et à apprécier au sein de cette assemblée de 1982 à 1986, puis à la commission des finances, qu'il présida avec autorité et impartialité de 1986 à 1988 ?

Sur tous les bancs de cette assemblée, que l'on épouse ou non ses opinions politiques, on reconnaissait sa compétence économique et financière, appréciée de ses amis politiques, respectée de ses adversaires.

Chacun sait qu'il avait une vision très libérale de l'économie, et qu'il aimait pourfendre le socialisme dispendieux par nature. Quand je lui rétorquais d'un sourire qu'il se laissait aller à la facilité d'une critique excessive, et que la liberté en économie a ses règles que ne respecte pas souvent le système qui avait ses préférences, il me répondait, d'un autre sourire, que le débat avait ses vertus, et il savait argumenter avec une redoutable efficacité.



Mais nous savions également qu'un débat avec Michel d'Ornano serait utile au Parlement, pour peu que l'on acceptât de suivre le raisonnement rigoureux qui était la marque de ses discours où le principal l'emportait toujours sur l'accessoire. Car Michel d'Ornano était un orateur de grand talent qui donnait du relief aux débats parlementaires. Ses improvisations, longuement réfléchies, dans une langue à la fois riche et dépouillée, savaient toucher juste. Il aimait la controverse, reconnaissait que la vérité n'est jamais absolue, ni en économie, ni en d'autres domaines, et qu'elle doit être quête permanente et inaccomplie pour s'ouvrir un chemin dans la vie politique et sociale.

Michel d'Ornano savait aussi que le débat doit rester digne de la démocratie. Chez lui, aucun signe d'animosité personnelle, aucun penchant pour des polémiques subalternes ne venait ternir l'idée qu'il se faisait de l'action publique. L'hommage qui lui a été rendu, venu de tous les horizons politiques, en dit long sur les liens de confiance qu'il avait su tisser. Sa courtoisie et l'élégance de son esprit lui ont valu l'estime de tous. Je m'en réjouis pour lui et pour tous ceux qui honorent aujourd'hui sa mémoire.

Mesdames, messieurs les députés, quel drame que cet accident banal, au détour du hasard, nous prive d'un homme au destin inachevé ! Il aimait passionnément son pays et se détournait de ceux qu'il jugeait peu aptes à le servir. Il était profondément attaché à la construction européenne et était prompt à dénoncer ceux qui s'attardaient inutilement dans des disputes d'un autre âge.

Disciple clairvoyant et désintéressé, il avait choisi d'accompagner M. Giscard d'Estaing dans l'itinéraire qui conduisit celui-ci à la Présidence de la République. Combien de fois en avons-nous parlé, je ne saurais le dire ? Lui, compagnon de M. Giscard d'Estaing, moi au cœur de la dernière campagne présidentielle de M. François Mitterrand, nous confrontions nos idées. Sans doute avions-nous en commun, comme nombre d'entre vous, une certaine idée de la France et de son avenir en Europe, mais nous méditions aussi sur la fonction présidentielle, son prestige et ses servitudes.

De ces conversations captivantes me restera en mémoire cette leçon de modestie personnelle et de fidélité exprimée par M. d'Ornano à l'égard du Président Giscard d'Estaing. Michel d'Ornano avait su mesurer mieux que d'autres la grandeur et l'isolement de la fonction de chef d'Etat que le suffrage universel mandate pour un dialogue direct avec l'histoire dans un tête-à-tête avec la France.

Ayant à dire ce qu'il avait retenu de son expérience, il ne cédait ni à la passion ni à la mode du moment. Il scrutait les profondeurs du passé pour mieux comprendre le futur. C'est ainsi que se mesure la dimension d'un grand serviteur de l'Etat.

Un homme n'est plus, un grand parlementaire a disparu. A la représentation nationale, à Mme d'Ornano et à sa famille, je présente les condoléances émues du Gouvernement, auxquelles je joins mes sentiments d'estime et d'amitié. *(Mmes et MM. les députés et les membres du Gouvernement se recueillent à nouveau quelques instants.)*

**M. le président.** Mesdames, messieurs, je vais suspendre la séance pendant une dizaine de minutes.

#### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à seize heures trente, est reprise à seize heures quarante-cinq, sous la présidence de M. Loïc Bouvard.)*

#### PRÉSIDENCE DE M. LOÏC BOUVARD, vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

7

### ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

#### Suite de la discussion d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République (n° 1581, 1888).

Jeudi dernier, l'Assemblée a poursuivi l'examen des articles et s'est arrêtée à l'article 49.

#### Article 49

**M. le président.** « Art. 49. - Dans le titre VI du livre I<sup>er</sup> du code des communes, il est créé, avant le chapitre I<sup>er</sup>, des articles L. 160-1 et L. 160-2 ainsi rédigés :

« Art. L. 160-1. - Il est institué dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale. Présidée par le représentant de l'Etat dans le département, elle est composée à raison de :

« - 60 p. 100 par des maires ou des conseillers municipaux ;

« - 20 p. 100 par des représentants d'établissements publics de coopération intercommunale ayant leur siège dans le département ;

« - 20 p. 100 par des représentants du conseil général.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article, notamment le nombre total des membres de la commission, déterminé compte tenu de la population et du nombre des communes du département, les modalités de leur désignation, ainsi que les règles de fonctionnement de la commission.

« Art. L. 160-2. - La commission départementale de la coopération intercommunale établit un état de la coopération intercommunale dans le département. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer et à harmoniser la coopération intercommunale. Elle est saisie, pour avis, de tout projet de création d'établissement public de coopération intercommunale. »

De nombreux orateurs sont inscrits sur l'article 49.

La parole est à M. André Rossinot.

**M. André Rossinot.** Monsieur le ministre de l'intérieur, mes chers collègues, l'article 49, qui est au centre de notre débat, tend à instituer dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale. Une commission pour quoi faire ? Telle est la seule question que nous serions en droit de poser au Gouvernement. C'est l'outil dont vous envisagez la création, monsieur le ministre, pour procéder à l'analyse de la situation existante et pour susciter des propositions.

Mais nous voyons apparaître cette commission alors que, dans l'ordre des choix du Gouvernement, préalablement aux travaux de la commission, nous avons observé toute une série d'atermolements. Dans les textes en circulation, il était fait table rase des moyens de coopération existants, qu'il s'agisse des Sivom, des districts ou des communautés urbaines. Le Gouvernement s'était orienté vers un choix unique ou uniforme, vers un choix « de système », dirais-je presque, nous conduisant exclusivement vers deux formes de coopération : communautés de communes, communautés de villes. Puis, sous l'effet d'une certaine pression, nous avons à discuter d'un texte légèrement amendé à l'issue de toutes les consultations auxquelles il a été procédé. Certes, la priorité est maintenue en faveur des communautés de villes et des communautés de communes. La préférence est toujours affichée, mais on laisse la porte ouverte, le cas échéant, à d'autres formes de coopération déjà pratiquées. Admettons qu'elles soient insuffisantes, qu'elles méritent d'être modifiées : il n'en reste pas moins, et il ne faut pas l'oublier, qu'un Français sur deux bénéficie de services publics ou de solutions à ses difficultés quotidiennes par le biais de la coopération intercommunale en place.

La commission départementale qui nous est proposée à l'article 49 sera présidée par le préfet. Pourtant, il s'agit d'organiser la coopération entre communes ! Dans le cadre de la loi dite « Marcellin », de 1971, c'était le président du conseil général qui présidait la commission *ad hoc*. En insistant d'une manière volontairement très forte sur le rôle des représentants de l'Etat dans le département, on fait émerger le préfet comme le « président-né » d'une commission d'élus

comprenant des représentants des maires, des établissements publics de coopération et des conseillers généraux ! Voilà déjà un premier problème, et majeur.

D'autre part, cette commission, dans l'esprit où vous l'avez envisagée, sera là pour avancer des propositions venues d'en haut. Je ne vois pas de volonté de prendre en compte les projets émanant des communes. Nous avons, nous, une vision volontariste de la montée de la coopération qui, bien entendu, peut prendre diverses formes au niveau départemental, qu'il s'agisse de livrer des réflexions ou de rechercher des éléments de cohérence. La coopération n'a pas pour objectif à notre avis d'imposer un « schéma départemental », de tisser une sorte de « toile d'araignée », dans laquelle serait prise l'organisation territoriale des communes d'un département.

**M. Jean-Luc Prével.** C'est fondamental !

**M. André Rossinot.** Il y a là fondamentalement, en effet, une différence d'appréciation que l'on peut qualifier de quasi idéologique (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*) ...

**M. Gérard Gouzes, président de la commission spéciale.** On met vraiment l'idéologie à toutes les sauces !

**M. André Rossinot.** ... car nous vivons, monsieur le ministre, la coopération comme un mouvement ascendant et non pas descendant. La meilleure preuve en est que dans les formules en vigueur, les districts ou les Sivom, les créations ont lieu à la demande des communes - même si une majorité qualifiée est requise - et non pas, comme il nous est proposé dans le cadre du schéma départemental, par le préfet qui arrêterait un schéma et obligerait les communes à se positionner. En ce qui concerne la consultation des communes, la réponse est la même. C'est pourquoi nous vous disons d'emblée, monsieur le ministre, qu'il n'est pas concevable pour nous d'accepter un texte où il y aurait une référence à la « tacite acceptation », qui ne serait autre qu'une démocratie à l'envers.

Pour nous, j'y insiste, la coopération doit rester un acte volontaire. Dans le schéma, pour les communautés de communes et pour les communautés de villes de plus de 70 000 habitants, la tacite acceptation doit procéder d'une demande des communes concernées.

Ainsi, au-delà de la simple institution d'une commission, nous voyons poindre toute la philosophie du projet à travers l'article 49. Pour notre part, nous souhaiterions que le schéma départemental, si schéma il doit y avoir, soit un schéma seulement indicatif pour les communes. Il doit leur offrir une base de réflexion et de travail, être une source de propositions. Il s'agit de leur permettre de se grouper et de formuler des propositions de coopération. Telle est notre vision d'une démarche positive et volontaire. Jusqu'à maintenant, elle a fait ses preuves. Même s'il nous faut consentir un grand pas pour accélérer la coopération, il ne peut être fait d'autre manière et pas forcément en affaiblissant les formules actuelles. Vous avez refusé la démarche qui tendait à les moderniser. Mais vous n'avez maintenant dans votre texte qu'un empilement de structures très complexes. La « lisibilité » du fonctionnement des communes sur le terrain sera extrêmement compliquée. De notre point de vue, c'est une manière d'affaiblir la décentralisation et la libre coopération des communes. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.*)

**M. le président.** Je vous remercie.

La parole est à M. Christian Estrosi.

**M. Christian Estrosi.** Monsieur le ministre, dans leur esprit, les dispositions de ce chapitre ont pour objet d'engager la coopération intercommunale dans la voie du renouveau.

Avait-elle vraiment besoin de renouveau ? Non seulement je ne le crois pas, mais je suis absolument convaincu du contraire. Au reste, l'institution d'une commission départementale de la coopération intercommunale montre bien dans quel cadre vous entendez susciter le renouveau : un cadre autoritaire et de nature réglementaire.

En lisant l'article 49, on est en droit de s'interroger sur la place que vous réservez aux communes dans le développement de la coopération. En effet, comment envisager un renouveau de la coopération entre les communes en excluant les principales intéressées qui sont et resteront les plus aptes,

de par leur expérience et leurs intérêts propres, à réfléchir sur le bon niveau de coopération dont elles ont besoin et à mettre en œuvre les possibilités qui leur sont offertes ?

Or le texte de l'article 49 réduit volontairement les communes à un rôle subalterne, ce qui ne saurait être acceptable. Elles sont notamment exclues de la présidence de la commission départementale, une présidence confiée au préfet, habilité par là même à parler au nom des communes et à défendre leurs intérêts. Pourtant comment peut-on envisager un seul instant que les représentants de l'Etat puissent, du jour au lendemain, s'exprimer au nom des maires et des élus locaux ? Cela va totalement à l'encontre des principes mêmes de la démocratie locale ! Qui peut mieux que les maires donner l'impulsion à cette coopération et lui assurer une dynamique de progrès et de volontariat ? Vous préférerez, au contraire, remettre en cause ce qui est le fondement même d'une réussite de la politique de coopération intercommunale qui existe déjà, personne ne peut le contester. Elle a même connu un considérable développement depuis que l'on a donné aux communes les atouts qui leur manquaient, la liberté, l'autonomie de gestion, le libre choix des formules de coopération. Nous avons assisté à une époque à un véritable désengagement de l'Etat.

En somme, par ce texte, vous reconnaissez, et d'une manière fort peu discrète, à quel point la liberté des communes a été une réussite pour un développement qui paraissait irréalisable il y a encore trente ans. Vous reconnaissez surtout, en fait, que l'Etat n'a plus de prise, ou sinon très peu, sur les communes. C'est, me semble-t-il d'ailleurs, ce qui vous dérange le plus, et ce sur quoi vous souhaitez revenir. Un Etat en quelque sorte « implanté », présent, voire omniprésent, et même autoritaire, voilà ce que vous nous préparez !

Cet esprit est sensible dans tout le texte. Pour le reste, vous renvoyez à des décrets pris en Conseil d'Etat. C'est le cas pour tout ce qui concerne le fonctionnement, les modalités de la désignation des membres de la commission, et les conditions d'application de l'article.

Cet article 49 porte donc une atteinte considérable au principe du volontariat et à la liberté fondamentale des communes d'effectuer un choix libre dans tous les domaines de coopération. Il introduit une forme autoritaire d'intervention de l'Etat par le biais d'un dispositif des plus nébuleux et surtout des plus inadaptés. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

**M. le président.** Je vous remercie.

La parole est à M. Philippe Vasseur.

**M. Philippe Vasseur.** Nous en arrivons à l'article qui change tout.

A plusieurs reprises - et notamment lors des débats en commission -, M. le président Gouzes et M. le rapporteur nous ont dit que la majorité qualifiée, cela existait déjà ! C'est celle, en effet, que prévoit le code des communes pour la création de Sivom. En réalité, et j'ai déjà eu l'occasion de le dire ici, elle n'est pas utilisée.

Mais enfin, la possibilité d'y recourir existe. La grande différence - et nous en revenons à la discussion sur l'article 48 au cours de laquelle nos arguments furent balayés - c'est que, aux termes de celui que nous débattons maintenant, les communes qui ne souhaiteront pas participer à une structure de coopération intercommunale seront contraintes de le faire. On voit donc très bien ce à quoi on peut arriver.

Or s'il est important pour nous de favoriser la coopération intercommunale, il l'est tout autant de laisser les communes choisir librement et la forme de la coopération et leurs partenaires.

Je vais prendre un exemple tout à fait théorique pour montrer ce que pourrait donner l'application de cet article 49. Supposons un ensemble de quatre-vingt-dix communes qui, par accord tacite, souhaitent former trois structures intercommunales groupant trente communes chacune. Mais rien n'empêchera la commission départementale de l'intercommunalité de décider qu'il vaut mieux instituer deux structures de coopération intercommunales comprenant quarante-cinq communes chacune, si bien que l'une des structures de trente communes serait séparée en deux - quinze d'un côté, quinze de l'autre. Ainsi, par le biais des majorités qualifiées serait détruite une structure parfaitement viable au profit des deux autres, qui n'auraient naturellement pas la même tonalité.

Ladite commission, nous dit-on, sera composée largement d'élus et le fait qu'elle soit présidée par le préfet ne doit pas être considéré comme réhibitoire. Certes, mais quand on examine sa composition et les conditions de désignation de ses membres, conditions qui seront précisées par décret, on voit très bien les risques. Supposons un grand département français composé d'une importante zone rurale avec de nombreuses communes, mais dont l'essentiel de la population serait regroupé dans des structures urbaines. Au sein de la commission, les élus des villes pourront imposer un schéma de communauté de communes aux communes rurales.

**M. Jacques Brunhes.** Très juste !

**M. Philippe Vasseur.** Cela, je suis désolé de le dire, ne nous paraît pas acceptable. Laissons les communes décider librement du choix de leur intercommunalité. J'irai plus loin encore que mon collègue Rossinot en disant que le schéma de coopération intercommunale n'a pas de raison d'être, dans un premier temps. Laissons faire les communes, et on verra si, par malheur, elles n'arrivent pas à se mettre d'accord, ce qu'il convient de leur conseiller. Dans un premier temps, je le répète, elles n'ont nul besoin de conseil et cet article n'a pas de raison d'être. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, de l'Union du centre et du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission spéciale.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission spéciale.** L'intervention de M. Rossinot et celle de M. Vasseur montrent que les débats de la semaine dernière n'ont pas tout à fait éclairci les données du problème.

**M. Pierre Mazeaud.** Nous sommes loin de l'éclaircissement, c'est vrai !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** A ce stade, et avant de me prononcer plus avant, je crois qu'il est nécessaire que nous fassions ensemble un examen de conscience. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Le sujet est d'importance : il fallait donc bien une commission spéciale. Il ne date pas d'aujourd'hui ; depuis la création des paroisses, depuis la naissance des communes, depuis 1789, nous avons tous hésité et commis un grand nombre d'erreurs.

La première de ces erreurs est que, toutes les fois qu'il s'est agi d'encourager les communes à travailler ensemble, nous avons donné la préférence aux structures organiques et juridiques sur la notion de projets communs.

Les contraintes et les incitations financières n'y ont rien fait et n'y feront rien. Ce qu'il faut, c'est un projet à réaliser ensemble. On nous dit que, désormais, ce sont les communes urbaines qui vont devenir maîtresses du schéma. Tout au contraire, les amendements que nous avons adoptés en commission, grâce à M. le rapporteur, vont permettre aux communes rurales de faire valoir leur point de vue au sein des commissions départementales.

Vous le savez, monsieur Vasseur, aujourd'hui, notre espace rural se vide : 20 p. 100 de la population vit sur 80 p. 100 du territoire. Nos villes rurales, nos bourgs et nos villages sont inquiets. L'aménagement de l'espace, le développement économique, l'environnement les concernent de plus en plus.

Chacun ici le sait, et chacun doit savoir qu'au terme de ce débat son vote le rendra responsable, aux yeux de l'histoire, de l'avenir de notre espace rural.

Si les majorités passent et si les ministres succèdent aux ministres, le problème de la solidarité intercommunale demeure et demeurera.

Que chacun mesure ce qu'il dira et ce qu'il fera car il en restera comptable.

**M. Pierre Mazeaud.** Oh !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Et même s'il est plus facile, à court terme, de feindre l'inquiétude, de dresser des procès d'intention, d'enfoncer des portes ouvertes, ou d'opter pour un conservatisme tactique, chacun sait qu'il est indispensable, si l'on veut sauver nos bourgs et nos villages, d'encourager non pas le regroupement ou la fusion comme d'autres, qui se drapent aujourd'hui dans l'autonomie communale, l'ont fait en 1971,...

**M. Guy-Michel Chauveau.** Eh oui !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** ... mais la solidarité intercommunale dans un projet de développement commun. A ceux qui craignent, à tort, la fusion des communes, je dirai que c'est la confusion qu'ils entretiennent. Débarrassez-vous, mes chers collègues, de cette vision de géomètre que vous avez du pouvoir local ! Ne confondez-vous pas les querelles de pouvoir et les querelles de compétences ?

**M. Guy-Michel Chauveau.** Très bien !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Que de fois le souci de préserver le pouvoir de clocher ne l'a-t-il emporté sur la volonté d'agir dans l'intérêt commun ! Qui peut nier que l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité locale sur une autre, prévue justement par les lois de décentralisation, est devenue un leurre pour les petites communes ? Ces dernières n'ont pas de moyens techniques et administratifs. Et si hier le préfet et les directions départementales de l'équipement ou de l'agriculture ont joué un grand rôle, peut-être trop important, aujourd'hui - et ce n'est pas M. Mazeaud qui me démentira -,...

**M. Pierre Mazeaud.** Je n'ai rien dit !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission** ...elles sont contraintes de passer par la volonté d'une autre collectivité, en particulier celle des départements. (*Exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

Nul ne peut ignorer, dès lors, le rôle libérateur que peut jouer la coopération intercommunale non seulement pour la plus grande efficacité du service public local, pour la réduction des charges et des frais de fonctionnement, pour la recherche du service rendu au moindre coût, mais pour réfléchir ensemble à l'urbanisme, à la protection de l'environnement ou au développement économique.

Et c'est pourquoi nul ne pourra ignorer ce qui se passe dans les communes voisines.

Le partage des compétences et la réunion des moyens s'imposent. La décentralisation n'a pas été faite pour garantir le seul pouvoir des élus, mais pour améliorer le service du citoyen.

**M. Roland Beix et M. Guy-Michel Chauveau.** Très bien !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Plus on décentralise, plus il faut « solidariser ». Avec un plus grand nombre de communes que tous les pays européens, nous devons relever un défi formidable en prenant appui sur les solidarités naturelles. Pour cela, mes chers collègues, il faut avoir le courage, comme pour les Sivom et les districts, d'accepter l'idée que le refus égoïste d'un seul ne puisse empêcher l'action solidaire de tous.

**M. Jean Kiffar.** Discours de 1981 !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Et seul un comportement libre, volontaire et conscient, permettra de réussir ce pari de l'intelligence et de la solidarité.

**M. Willy Dimoglio.** C'est nul !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Merci !...

Afin de vous convaincre définitivement, nous avons, avec M. le rapporteur, apporté deux précisions importantes, sous forme de deux sous-amendements qui seront discutés tout à l'heure.

Premièrement si, malgré le dialogue prévu entre la commission départementale et une commune réticente, la constitution d'une structure de coopération s'avérait impossible avec cette commune, il y aurait lieu d'accepter pour elle un autre projet intercommunal.

Le deuxième sous-amendement explique que si, comme cela a été répété tout au long du débat, le préfet, président et arbitre de la commission, se contente de proposer des formules de coopération, il y aura lieu pour les communes intéressées de manifester, à la majorité qualifiée, leur volonté de suivre le schéma proposé, ou bien un autre. Cela permettra de supprimer la notion d'accord tacite.

Mes chers collègues, le Gouvernement vous donnera son avis sur ces deux propositions qui seront, nous l'espérons, de nature à démontrer la bonne volonté de ceux - et ils sont



nombreux ici et sur tous les bancs - qui tiennent l'intercommunalité pour un besoin et même pour une nécessité de l'aménagement du territoire et pensent qu'il est préférable de renforcer le volontariat plutôt que de voir rejeter un texte important pour notre pays, à la veille du défi de 1993. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** Je vous remercie.

La parole est à M. Jean Royer.

**M. Jean Royer.** Fort de l'expérience du développement de la solidarité intercommunale autour de la ville que je dirige depuis longtemps, je voudrais dire au Gouvernement que je ne comprends pas pourquoi il s'obstine dans la voie où il s'est engagé pour organiser la coopération intercommunale. Je m'exprimerai sans esprit partisan et au nom du pragmatisme et de l'efficacité.

Voilà vingt-cinq ans que des agglomérations fusionnent ou organisent des Sivom, des districts, des communautés urbaines sans faire appel à des conseils extérieurs et sans non plus subir des pressions.

C'est dire qu'il s'est agi plus de génération spontanée que de génération sous contrainte. Et voilà qu'on nous propose de rompre avec cette histoire en cumulant les effets de deux incohérences !

La première réside dans la reconnaissance accordée aux communes et aux villes associées dans une agglomération du droit de s'associer librement en vue d'un projet commun *(Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre et Union pour la démocratie française)*, mais en même temps dans le refus de cette liberté en ce qui concerne l'organisation de la structure. *(« C'est vrai ! » sur les bancs de l'Union du centre.)*

La seconde incohérence a une portée politique et des conséquences du point de vue de l'efficacité. L'actualisation des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, faite à la demande des préfets, réclame la création d'un syndicat d'études intercommunal. Fondé librement par l'ensemble des maires intéressés, il n'obéit à aucune norme, qu'elle soit d'ordre quantitatif ou liée à la cartographie politique. Je viens de vivre l'expérience à Tours. Nous avons demandé aux maires de l'agglomération, réunis en association de la loi de 1901, de déterminer le périmètre de l'étude. C'est chose faite. Quarante-quatre communes étudient librement leur plan d'avenir, ce que j'appelle le plan directeur de l'agglomération.

L'Etat, donc, a simplement rappelé aux communes qu'elles avaient à actualiser leur plan. Le syndicat dispose des services de l'Etat, c'est-à-dire de la direction départementale des Ponts et Chaussées, par exemple, et de l'atelier d'urbanisme fondé par la ville centre en 1967. Tout aussi librement, commission par commission, nous allons organiser les projets de développement de l'agglomération pour ce qui a trait à l'économie, à la lutte pour l'emploi, aux moyens de communication, à la formation, à la qualité de la vie et à l'environnement. Si nous acceptions le schéma gouvernemental, il y aurait une contradiction entre la liberté d'étude du plan directeur et la contrainte géographique et politique qui pèserait sur la constitution de l'organisme intercommunal. Libres d'étudier nos plans d'avenir, nous devons rester libres d'organiser notre structure.

Voilà la seconde incohérence que je dénonce. Alors, je me tourne vers vous, monsieur le ministre, car, dans un Parlement comme le nôtre, il faut émettre des critiques, mais des critiques toujours constructives. C'est la conception dont, depuis bien des années, j'ai essayé de m'inspirer dans tous les postes que j'ai occupés, et ici même.

Quel peut être le rôle de l'Etat pour développer le plus rapidement possible, grâce aux solidarités intercommunales, la puissance des agglomérations françaises dans une Europe qui se cherche mais dans laquelle certains de nos voisins, l'Allemagne, l'Italie, l'Angleterre, notamment, ont établi des réseaux d'agglomérations très importants ? Il pourrait partir d'un schéma contractuel, et non pas contraignant. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, de l'Union du centre et Union pour la démocratie française.)*

Voilà au fond ce qu'il faut faire. Votre collègue de l'aménagement du territoire a montré la bonne voie. La D.A.T.A.R. lance des études avec les villes pour qu'elles s'organisent en réseaux. Il s'agit des villes principales. Par exemple, Tours passe un contrat avec Alençon et Le Mans,

d'une part, et avec Blois et Orléans, d'autre part. Pour faire ces réseaux - et je m'adresse au rapporteur qui, pendant ces mois, a bien étudié son sujet -...

**M. André Rossinot et M. Philippe Vasseur.** C'est vrai !

**M. Pierre Mazeaud.** Tout à fait.

**M. Jean Royer.** ... il ne faut pas que l'Etat nous force à établir une structure qui ne serait pas véritablement volontaire. Il lui appartient de nous inciter à faire des études. Dans un second temps, il apportera sa contribution financière pour soutenir des projets d'intérêt commun à toutes les villes,...

**M. André Rossinot.** Eh oui !

**M. Jean Royer.** ... projets que chacune d'entre elles ne pourrait jamais exécuter si elle ne comptait que sur ses propres forces financières. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.)*

**M. Pierre Mazeaud.** Tout à fait !

**M. Jean Royer.** C'est une bonne politique et c'est pour cela que vos préfets devraient proposer à toute structure qui se monte spontanément entre les maires en vue d'actualiser leurs plans directeurs, des contrats portant sur l'économie, la lutte pour l'emploi, la formation et les moyens de transport, tous domaines qui conditionnent le développement de demain.

Voilà le rôle de l'Etat, voilà le rôle des préfets. Il n'est pas de présider je ne sais quel « machin » dont seul un décret en Conseil d'Etat permettrait d'établir le mode de désignation et de fonctionnement. Il faut réformer l'article 49 en le supprimant d'abord, puis en lui substituant une politique contractuelle. Je crois, monsieur le ministre et monsieur le rapporteur, que vous aurez presque toute l'Assemblée à vos côtés pour le faire. *(Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)*

**M. le président.** Je vous remercie.

La parole est à M. Jean Briane.

**M. Jean Briane.** Monsieur le ministre, nous en arrivons aux articles les plus importants du projet de loi, ceux qui concernent la coopération intercommunale, et mes propos rejoindront l'excellente démonstration que mon prédécesseur vient de nous présenter en s'appuyant sur la pratique vécue dans une communauté.

La mosaïque des 36 000 communes de France est une réalité que d'aucuns s'acharnent à vouloir réduire d'autorité. Les centaines de milliers de femmes et d'hommes qui se dévouent à l'administration territoriale de leur pays constituent une incomparable richesse pour la démocratie locale en France. Mais, évidemment, cet émiettement territorial pourrait être une faiblesse s'il n'existait la coopération intercommunale.

La coopération intercommunale est une nécessité vitale. Elle est comme le liant, le ciment qui relie et unit entre elles les pierres vivantes de la démocratie que sont les communes. Elle doit leur donner la dimension, la force et les moyens de l'efficacité dans l'administration territoriale de la République, et en faire les outils adaptés de la gestion des communautés autour desquelles se projettent et s'organisent la vie quotidienne et les services de proximité, mais aussi le développement local. C'est dans le cadre de l'intercommunalité que peut s'initier le développement local et que l'aménagement du territoire conçu en tant que politique volontariste trouve ses véritables points d'application et prend toute sa dimension économique, sociale et humaine.

Le projet gouvernemental dont nous débattons semble trop vouloir ignorer ou écarter les formules d'intercommunalité qui ont fait leurs preuves. Il eût suffi, par exemple, de rénover et de moderniser les districts, de les développer sur l'ensemble du territoire et on aurait alors pu faire l'économie de cette formule supplémentaire d'intercommunalité que sont les communautés de ville et les communautés de communes. A moins que le Gouvernement et l'administration centrale n'aient un autre objectif, celui d'effacer de la carte de France un grand nombre de communes.

Tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il faut adapter, moderniser, renforcer la coopération intercommunale et lui donner un second souffle, une dimension nouvelle pour la faire déboucher sur le développement local, particulièrement



dans les zones de montagne et les zones rurales. Les propositions de loi d'initiative parlementaire n'avaient pas d'autre finalité. Nos nombreux amendements non plus. Dommage que le Gouvernement n'ait pas cru devoir mieux tenir compte de leur esprit et de leur contenu.

Deux logiques s'opposent : celle du Gouvernement, pour qui le regroupement des communes semble être une fin en soi, avec le secret espoir d'en réduire le nombre ; celle des parlementaires, majorité et opposition confondues, qui veulent façonner une intercommunalité nouvelle à partir d'un projet de développement local.

Deux volontés s'affrontent : celle du Gouvernement, qui entend privilégier sinon imposer communautés de ville et communautés de communes nouvelle formule ; celle des élus de toutes tendances, qui veulent promouvoir une intercommunalité à la carte, librement déterminée et choisie par les élus selon les objectifs de coopération clairement définis en commun.

C'est si vrai que tous nos amendements proposant une communauté à la carte avec le district rénové et la communauté rurale ont été écartés. C'est si vrai que nos amendements proposant la transformation éventuelle des syndicats de communes et des districts en communautés de communes ont été déclarés irrecevables et leur dépôt refusé.

C'est dire l'initiative laissée au Parlement par l'exécutif en ce domaine de l'intercommunalité. Nous assistons à une véritable mise en tutelle du Parlement et des élus par l'administration centrale, avec la complicité de l'actuelle majorité, aujourd'hui en contradiction avec ses positions d'hier.

**M. Guy-Michel Chauveau.** Mais non !

**M. Jean Briano.** Je pense en particulier à la proposition de loi qu'elle a récemment déposée.

Pourtant, la commission spéciale a travaillé dans un excellent esprit et a cherché à rapprocher les points de vue. A mon tour et après beaucoup d'autres, je veux rendre hommage à la compréhension dont ont fait preuve son président et son rapporteur. Finalement, nous devons objectivement reconnaître que ses travaux sont largement imprégnés de l'esprit des propositions de loi et des amendements d'origine parlementaire. J'en rappelle le sens : accroître l'initiative des communes dans l'élaboration du schéma départemental, donner une définition moins contraignante des compétences de la communauté de communes, offrir la possibilité de contractualiser sur des programmes d'aménagement et de développement.

Il faut que nous allions jusqu'au bout de cette logique nouvelle introduite par la commission dans le texte gouvernemental. C'est l'objet de nos amendements.

De même, nous tenons absolument au concept de communauté rurale, inscrit dans les propositions de loi. C'est pour quoi nous défendons un amendement tendant à mettre en œuvre concrètement l'idée de partenariat entre groupements de communes et organismes socioprofessionnels ou associatifs. Pour le monde rural, cet amendement revêt une grande importance. On ne saurait réaliser le développement local sans y associer, en un véritable partenariat, toutes les forces vives du pays. (*Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre et Union pour la démocratie française, et sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** Je vous remercie.

La parole est à M. Raymond Marcellin.

**M. Raymond Marcellin.** Compte tenu de l'expérience que j'ai acquise en 1971, j'aimerais apporter quelques précisions sur le rôle du préfet.

J'observe d'abord, et chacun ici en est bien conscient, qu'il n'est pas très juridique d'attribuer au préfet et aux sous-préfets la qualité de « représentants de l'Etat », car l'Etat comprend aussi le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Au reste, l'article 72 de la Constitution fait référence au « délégué du Gouvernement » et précise qu'il a la charge, dans le département, « des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Les préfets représentent le Gouvernement, dont ils dépendent étroitement, puisque celui-ci dispose à leur égard du pouvoir discrétionnaire de nomination et de révocation. Ce ne sont donc pas des arbitres : ils obéissent aux ordres

du Gouvernement. Dans ces conditions, il leur sera très difficile d'assumer le rôle d'arbitrage qu'on entend leur confier à la tête de la commission départementale.

De plus, est-il conforme aux règles de la démocratie de faire présider une commission d'élus par un non-élu ? Certes, le préfet ne prendra pas part aux votes de la commission - je ne pense pas qu'on puisse lui donner ce droit - et n'aura donc pas, *a fortiori*, de voix prépondérante. Mais la commission que tend à instituer le projet de loi diffère de celle de 1971 en ceci qu'elle est permanente. Elle sera donc toujours en place au moment des élections cantonales et des élections régionales au mois de mars prochain, puis des élections sénatoriales.

**M. Robert Poujade.** Très bonne observation !

**M. Raymond Marcellin.** Le préfet sera ainsi placé dans une très mauvaise situation, et ce n'est pas un bon cadeau que vous lui faites, loin de là ! Il faudrait de nouveau y réfléchir, d'autant que le secrétariat de la commission sera probablement assuré par un fonctionnaire de la préfecture, si bien que tout sera verrouillé. Et je souligne que le danger sera beaucoup plus grand pour le Gouvernement que pour les communes.

On a beaucoup parlé des fusions. J'aurai moi-même l'occasion d'y revenir au cours du débat, mais je voudrais rappeler ici les propositions des 91 plans départementaux de coopération intercommunale qui avaient été préparés par les commissions départementales d'élus à la suite de la loi de 1971, Paris et sa petite couronne n'étant pas concernés. Le 15 septembre 1972, ces 91 plans départementaux étaient terminés, et voici ce qu'ils proposaient : 1 492 syndicats à vocation multiple regroupant 12 979 communes ; 12 500 communes assurant seules leur développement ; 307 districts pour 3 245 communes ; 22 communautés urbaines pour 354 communes. Enfin, 3 482 communes élargies se substituaient, soit par fusion soit sous forme de communes associées, à 9 761 communes. Les fusions concernaient 6 271 communes dans un pays où, il faut le rappeler, plus de 11 000 communes comptent moins de 200 habitants et plus de 4 000 moins de 100 habitants.

Que s'est-il passé en réalité ? La loi de 1971 a cessé d'être appliquée à partir de 1974, après la mort de Georges Pompidou. Toutes les lois de cette sorte - celle que vous proposez aujourd'hui comme celles qui l'ont précédées, à l'initiative du général de Gaulle, en 1959, puis de Roger Frey, d'Olivier Guichard ou de moi-même - ont un trait commun : elles doivent s'appliquer dans la durée.

**M. Pierre Mazeaud.** Voilà !

**M. Raymond Marcellin.** Or nous avons des élections sans arrêt. Après l'élection de M. Giscard d'Estaing, qui succédait à Georges Pompidou, la loi de 1971 est tombée en désuétude car, le Gouvernement ayant changé de conception, il n'avait plus la volonté de l'appliquer. De même, lorsque M. François Mitterrand a été élu, le projet de loi conçu par Christian Bonnet n'a pu aboutir ; il a été voté au Sénat mais refusé par l'Assemblée. C'est parce que ces lois ont besoin de la durée que, depuis 1959, nous n'avons pas encore réussi.

Dans ces conditions, dites-vous bien que votre loi, confrontée aux différentes élections de l'année prochaine, sera, elle aussi, en très grand danger. Et pourtant, il faudrait que nous parvenions à résoudre ce problème car, en matière d'organisation territoriale, la France est la lanterne rouge de l'Europe.

La loi de 1971 avait été votée à l'Assemblée nationale par 351 voix contre 99, et au Sénat par 167 voix contre 35. Le Parlement avait joué son rôle. Il avait, en particulier, maintenu en vigueur un article extrêmement contraignant, introduit dans le code des communes en 1959 et qui existe toujours. Aux termes de cet article, le Gouvernement a le pouvoir de procéder à une fusion de communes par décret en Conseil d'Etat. Nous ne l'avons pas utilisé pour l'application de la loi de 1971. De sorte que les communes qui ont alors fusionné ne l'ont pas fait sur ordre du Gouvernement.

**M. Jean Royer.** Eh non !

**M. Raymond Marcellin.** La plupart ont fusionné - vérifiez-le, monsieur le ministre, auprès de la direction des collectivités locales - avant même le débat ou pendant le débat. Il y a là, par comparaison, une des faiblesses de votre texte.

Nous avons créé, sur le conseil, précisément, de la direction des collectivités locales, la formule des communes associées. Reprenez-la, ce serait un très grand progrès. Et puis éliminez toute espèce de volonté politique pour imposer les fusions, ou nous irons, j'en ai la conviction, vers un échec.

Ceux qui ont le plus soutenu la loi de 1971, les porte-parole de nos groupes à l'époque, étaient : Pierre Dumas, pour l'U.D.R. et Michel d'Ornano qui, par la suite, a contribué à un certain nombre de fusions et d'aménagements territoriaux dans son département. C'était un homme vraiment courageux.

Enfin, il serait également nécessaire de prévoir un article concernant les dépenses qui résulteront de l'élection et de la participation des représentants des communes à la commission permanente. Toutes ces dépenses doivent être, bien entendu, à la charge de l'Etat, ce que le texte ne précise pas, du moins dans son état actuel.

Bref, il nous faut encore travailler pour transformer votre projet de loi et essayer d'en faire un bon texte, tâche très difficile, car il sera « limé », comme c'est normal, par les assemblées. Et je crains qu'au bout du compte, cette loi ne soit la sixième, depuis 1959, à subir un échec. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.)*

**M. le président.** Je vous remercie.

La parole est à M. Jacques Brunhes.

**M. Jacques Brunhes.** Monsieur le ministre, ce chapitre 2 du titre III est essentiel. L'article 49, en particulier, remet en cause brutalement et directement la libre administration des communes. En cela, il est contraire à la Constitution ; nous l'avons démontré en défendant l'exception d'irrecevabilité.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Qui a été rejeté !

**M. Jacques Brunhes.** Cet article prétend remédier à l'insuffisance de la coopération intercommunale, dont il faudrait assurer le « renouveau », comme il est écrit à l'article 48. Mais quel renouveau, monsieur le ministre ?

Nous l'avons montré dans la discussion générale : la coopération intercommunale ne se porte pas si mal. Elle est en évolution constante. Dans la dernière décennie, le nombre des S.I.V.U. a progressé de plus de 10 p. 100, celui des Sivom de plus de 15 p. 100, et 22 000 communes sont concernées. Or ces coopérations sont volontaires. A l'opposé, les formules de contrainte, comme les communautés urbaines et les districts, ne se développent pas mais stagnent.

Le rapport Bloch-Lainé a bien été obligé de le reconnaître : « Les collectivités locales préfèrent les systèmes de coopération simples, peu contraignants et sans intégration fiscale. » En effet, l'expérience concrète des élus locaux les conduit, pour mettre en pratique le programme municipal sur lequel ils ont été élus, à élaborer, à inventer les formes les plus diverses de coopération avec des communes différentes suivant le type de service rendu à la population. Les élus locaux sont les mieux placés pour apprécier quelles coopérations sont nécessaires à leur commune.

J'ai entendu parler ici d'égoïsmes locaux, d'esprit de chapelle, et M. le rapporteur a même évoqué des « querelles de clocher ». Mais tout cela ne sert qu'à tenter de justifier l'intégration forcée dans des communautés de communes. Je le dis comme je le ressens : c'est méprisant pour nombre d'élus locaux ; c'est même profondément choquant !

Ce dont les communes ont besoin, c'est de moyens financiers. Celles qui sont le mieux pourvues ont besoin de ce qu'elles ont pour vivre et les autres ont besoin de moyens supplémentaires. On veut opposer des communes dites « riches » et des communes dites « pauvres » pour échapper à la vraie question, celle de la réforme de la fiscalité locale et de l'augmentation harmonieuse des dotations d'Etat, pour un véritable essor de la démocratie et des services locaux. Cela me semble ouvrir le champ à tous les autoritarismes.

Monsieur le ministre, l'inquiétude est grande chez les élus locaux. Sur les cent maires du département du Gard, quatre-vingt-quinze sont contre le projet. J'ai d'ailleurs observé, avec intérêt, avec amusement aussi, le grand écart que vous avez fait ici même, jeudi soir, en déclarant : « En tant qu' élu local, le projet, au départ, ne m'enchantait pas du tout. »

La commission départementale de coopération intercommunale a pour seul but de contraindre, contre leur gré, les communes. Car si la coopération repose sur le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, il n'y a absolument pas lieu de créer cette commission tutélaire.

Le préfet de département joue en effet un rôle prééminent au sein de la commission. Il en est le président, c'est lui qui soumet aux communes le schéma départemental de coopération, qui consulte, et qui, enfin arrête ce schéma.

A la tutelle de l'Etat, l'article 49 ajoute celle du département, puisque 20 p. 100 des membres de la commission sont des conseillers généraux. Il y a là une remise en cause du principe constitutionnel selon lequel, je l'ai dit en défendant mon exception d'irrecevabilité, une collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre.

Il en va de même pour la représentation des établissements publics. Ainsi, les communes seraient assujetties, au moins partiellement, à des décisions prises par les représentants d'établissements publics initialement créés par des communes du département quelles qu'elles soient, ce qui serait totalement aberrant. Comment peut-on concevoir que ces établissements publics aient le pouvoir de décider du devenir des communes ?

Les communes ont fait preuve d'imagination pour coopérer, mais elles ne peuvent faire passer la décentralisation dans les faits. Elles manquent, non de volonté, mais de moyens financiers et politiques pour mettre davantage en œuvre la décentralisation et la coopération volontaire.

Monsieur le président de la commission spéciale, la coopération volontaire n'est pas le conservatisme mais l'inverse : c'est la démocratie, celle que traduit l'article 72 de la Constitution qui dispose que les communes s'administrent librement ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste, sur de nombreux bancs des groupes Union pour la démocratie française et de l'Union du centre et sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

**M. Jean-Luc Prél.** Quelle leçon !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Quel conservatisme !

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Mazeaud.

**M. Pierre Mazeaud.** Monsieur le président Gouzes, je n'ai pas été convaincu par vos arguments.

Les dispositions que vous nous proposez sont, permettez-moi l'expression, des dispositions de contrainte. En fonction de textes existants, je vous suggère de suivre plutôt l'avis excellemment exprimé par la plupart des orateurs inscrits sur l'article 49. En effet, pourquoi chercher la contrainte alors que, jusqu'à présent, la liberté prévalait ?

Je vais me permettre de vous rappeler un texte qui, entre la contrainte imposée et la liberté totale, mentionne la notion d'initiative : il s'agit de l'article L. 163-1 du code des communes relatif aux syndicats de communes que je vais lire pour vous inciter, sinon à retirer votre texte, ce que je souhaiterais, du moins à l'amender non pas dans le sens de vos propositions mais conformément au contenu de cet article.

Son dernier alinéa est ainsi rédigé : « Sauf dans les cas où les conseils municipaux ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté de créer un syndicat, le représentant de l'Etat dans le département » - je partage tout à fait l'avis de M. Raymond Marcellin : le représentant de l'Etat ne saurait en aucun cas être à la fois l'arbitre, voire le juge, et celui qui est jugé - « fixe, sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux et après avis conforme du ou des conseils généraux, la liste des communes intéressées. »

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est pourquoi nous avons déposé des amendements !

**M. Pierre Mazeaud.** Jamais le législateur n'a été aussi loin que vous. Il a laissé l'initiative aux collectivités elles-mêmes, les représentants de l'Etat déterminant, en accord avec ces dernières, l'assiette, si j'ose dire, et les contours de la coopération.

**M. le président.** Je vous remercie.

La parole est à M. le rapporteur de la commission spéciale.



**M. Christian Pierret, rapporteur.** Mes chers collègues, nous avons cet après-midi, comme nous en avons eu d'ailleurs au cours des séances de la semaine dernière, un débat très approfondi qui devrait être fructueux pour l'amélioration du texte. Ainsi que M. le ministre l'a déjà souligné, si le projet a déjà subi plusieurs modifications fondamentales, il est encore, même au sortir des travaux de la commission spéciale, très largement amendable. Néanmoins, pour l'amender, il faut être d'accord sur deux grands thèmes qui devraient pouvoir nous rassembler sur quelque banc que nous siégeons.

Nous avons connu des tentatives remarquables de coopération intercommunale que M. Marcellin a eu raison de rappeler : l'ordonnance de 1959, la loi Marcellin de 1971, le rapport Guichard et le texte de 1966 sur les communautés urbaines. Je ne peux tous les citer, mais ces textes remarquables ont tous tendu à raffermir la coopération intercommunale, dans le respect de la liberté des collectivités territoriales.

Cette constatation très objective nous conduit à rendre hommage au travail de ceux qui nous ont précédés, c'est-à-dire aux législateurs d'il y a vingt et trente-deux ans, à tous ceux qui ont voulu faire entrer dans les faits une nécessité objective rappelée par M. Marcellin dans son intervention. Il est en effet indispensable que nous nous mettions à l'heure des autres pays européens afin que notre efficacité, en termes de coopération et de capacité, soit comparable à celle qu'ont les politiques municipales dans d'autres pays européens, en particulier chez nos voisins allemands, mais aussi chez les Britanniques et les Italiens.

Il existe donc une coopération intercommunale que nous tentons, les uns et les autres, quels que soient les gouvernements et les majorités du moment, de raffermir et d'encourager. Il faut considérer cette première donnée comme un acquis, ce qui doit nous conduire, dans la rédaction des articles 49 et 50 - c'est la voie qu'a suivie la commission spéciale, à ne pas faire table rase de toutes ces tentatives de coopération, de tous ces textes, mais à les prendre en compte comme une matière première positive.

Dieu sait qu'en commission spéciale plusieurs collègues ont fait à ce propos des rappels incessants, tant sur les syndicats intercommunaux et les districts que sur les communautés urbaines. J'ai personnellement tenu à ajouter dans le texte l'expérience assez ténue, mais à mon avis porteuse d'avenir, des chartes intercommunales qui ne constituent en aucune façon une structure puisqu'elles peuvent exister en dehors de toute structure juridique, comme le prévoit le texte de 1983.

Par conséquent, je le répète, ne faisons pas table rase de toutes les formes de coopération entre les collectivités locales. Soyons d'accord, mes chers collègues, sur cette première idée forte et rendons hommage à tous ceux - et ils sont plusieurs dans cet hémicycle - qui se sont dévoués pour renforcer cette coopération.

**M. André Rossinot.** Quelle évolution !

**M. Pierre Mazeaud.** Ils reculent !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Le deuxième thème est lié au fait que nous sommes, les uns et les autres, de fervents partisans d'un renouveau de la coopération intercommunale. Il ne suffit pas qu'elle progresse quantitativement - même si cela est souhaitable - alors que, comme l'ont montré M. Royer, M. Marcellin et M. le président Gouzes, il subsiste de nombreux obstacles. Il faut également améliorer la qualité de la coopération. Cela signifie qu'elle ne doit pas être organisée autour d'une institution - une de plus ! - plaquée sur une réalité communale par un texte de plus !

**M. André Rossinot.** Eh oui !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Il convient, au contraire, de partir du projet de coopération, de la volonté des communes, pour aller vers l'institution et non de faire l'inverse.

**M. André Rossinot.** Très bon !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Par conséquent, le deuxième thème central de notre débat est que le renouveau de la coopération intercommunale - et pas simplement son progrès - est nécessaire. Il nous appartient de le conduire ou, plus exactement, de créer les cas qui permettront aux communes de le conduire librement.

Cela étant posé, le texte que vous nous proposez, monsieur le ministre, touche à quatre questions fondamentales.

La première concerne le rôle de l'Etat.

Nous ne sommes pas, nous, députés - et sans attendre que vous l'indiquiez vous-même je crois pouvoir affirmer que tel est également votre sentiment personnel et celui du Gouvernement - favorables à ce que l'Etat dicte aux communes ce qu'elles doivent faire en matière de coopération. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Très bien !

**M. Pierre Mazeaud.** C'est le contraire de ce que vous avez dit, monsieur Gouzes !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Faisons en sorte que cela soit très clair dans la loi. Modifions s'il le faut, le texte...

**M. Philippe Vasseur.** Il le faudra !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** ... sur un point essentiel qui a fait couler beaucoup d'encre, sans doute trop eu égard à l'importance qu'il revêt dans le projet gouvernemental : le rôle du préfet.

Il est indéniable que depuis les décrets de 1964, le préfet représente de manière permanente le Premier ministre et chacun des ministres. Or il est évident qu'aucun d'entre nous, qu'il soit maire ou non, n'a envie que le préfet, représentant du ministre de l'intérieur, nous impose demain de coopérer avec telle ou telle commune et sur tel ou tel mode. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre et du groupe communiste.*)

**M. Philippe Vasseur.** Alors, pourquoi ne pas l'écrire dans le texte ?

**M. Christian Pierret, rapporteur.** En applaudissant mes propos, mesdames, messieurs, vous applaudissez ce que pense le ministre. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Pierre Mazeaud.** Pas d'anticipation !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Ils comprennent vite, mais il faut leur expliquer longtemps !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Que peut-on voir, en effet, dans le texte, pourvu qu'on le lise sans aucun a priori ?

D'abord, le préfet invite une commission, composée notamment de maires, d'adjoints - si vous suivez une modification proposée par la commission spéciale -, de conseillers municipaux, de conseillers généraux et de représentants des établissements publics de coopération intercommunale, à se réunir.

Il faut assurer la représentation la plus juste possible. C'est pourquoi la commission spéciale propose de modifier la composition initialement prévue pour la commission départementale de coopération intercommunale afin d'éviter que les petites communes - M. le président Gouzes l'a souligné - ne soient pas écrasées par le chef-lieu. En effet, on aurait pu imaginer que deux ou trois communes plus peuplées dans un département rural mettent une chape de plomb sur les communes rurales. Nous ne le voulons pas.

Le préfet se borne donc à convoquer, à inviter des représentants des élus locaux et des organismes de coopération intercommunale en leur demandant de travailler sur ce qui leur paraît souhaitable.

Si l'on veut que le préfet joue un rôle encore moins important, on peut parfaitement admettre qu'il ne rapporte pas les propositions devant la commission. Notre excellent collègue M. Rossinot a ainsi proposé qu'un représentant des élus ou des établissements publics intercommunaux soit obligatoirement le rapporteur, devant la commission, des différents projets de coopération intercommunale.

On peut donc parfaitement imaginer que le préfet se borne à convoquer et à présider la commission départementale de coopération intercommunale. Je préfère d'ailleurs qu'un tel organisme soit présidé par un préfet qui n'aura aucun autre rôle.

**Mme Louise Moreau.** Mais pour quoi faire ?

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Madame Moreau, laissez-moi terminer.

Il vaut mieux cela qu'une commission politisée à l'excès par une présidence qui reflètera une majorité départementale dans un département et une majorité départementale différente dans un autre.

Dans ces conditions, le préfet jouerait un rôle de notaire, comme je l'ai dit dans mon intervention de la semaine dernière, de scribe, me souffle M. Gouzes. Il attesterait de ce qui aura été proposé. En revanche, il ne saurait être question, affirmons-le nettement, que le préfet propose quoi que ce soit en termes de coopération intercommunale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Robert Poujade.** C'est enregistré !

**M. Pierre Mazeaud.** Belle marche arrière !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Son rôle se limitera à convoquer, à présider la commission et à transmettre des conclusions qui ne seront pas les siennes mais celles des élus et qui auront été rapportées, si l'on suit M. Rossinot, par un élu.

**M. Louis de Broissia.** Très bien !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** La deuxième question est celle de la composition de la commission.

Le projet initial était extrêmement vague et le renvoi à un décret en Conseil d'Etat ne suffit pas. A ce sujet, la commission spéciale a adopté une proposition qui demeure amendable si l'Assemblée le souhaite.

Je souligne qu'il en va de même sur le point précédent : si l'Assemblée nationale ne souhaitait pas que le préfet participe à cette commission, je pense, monsieur le ministre, que l'on pourrait faire cette concession. (*« Ah ! » sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union de centre.*)

**M. Pierre Micaut.** Très bien !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Cela montrerait bien qu'il n'y a aucun piège politique. Nous avons seulement la volonté de travailler efficacement pour renforcer la coopération.

J'en reviens à la nécessité d'assurer une composition équilibrée de la commission.

Il convient avant tout d'éviter quelque tutelle que ce soit de collectivités locales sur d'autres, par exemple une tutelle du département sur les communes. Nous devons donc veiller à ce que tous les types de communes, les petites communes rurales - petites en termes démographiques - et les communes moyennes, comme les communes urbaines, soient représentées conformément à leur importance statistique à l'intérieur du département.

**M. Philippe Vasseur.** Précisez !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Un amendement le précise et nous pourrions aller plus loin, si certains collègues le souhaitent.

**M. Philippe Vasseur.** Précisez tout de suite !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** La troisième question est celle du maintien des formes de coopération issues de l'expérience. En la matière, monsieur le ministre, le texte péchait beaucoup par son silence ce qui nous a conduit à le réformer très largement.

Il serait bon qu'après la réunion de la commission de coopération intercommunale, le projet de schéma comporte également des propositions tendant à la création de syndicats intercommunaux à vocation multiple ou à vocation unique, de communautés urbaines ou de districts. Cela démontrerait que ce texte ne constitue nullement une machine de guerre, dont le but serait d'imposer absolument la communauté de communes ou la communauté de villes.

Le troisième principe politique que nous voulons voir admis repose donc sur cette possibilité, pour la commission de coopération intercommunale, de proposer des formes anciennes de coopération. (*« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.*) Certes, votre rapporteur et, avec lui, toute la commission, ont souhaité donner un rôle plus important aux formes nouvelles qui feront évoluer les choses grâce aux compétences de la commission départementale de coopération intercommunale, mais rien n'obligera un département à

prôner la création de communautés de communes ou de communautés de villes. S'il souhaite se borner à créer des syndicats intercommunaux ou de district, il pourra le faire.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Bien sûr !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Cela ressort du texte tel qu'il a été voté par la commission spéciale.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est cela la liberté !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Le dernier problème est celui du projet de schéma de coopération.

Ainsi que le président de la commission l'a indiqué, nous devons être entre nous d'une grande clarté et d'une extrême bonne foi. A chaque instant, la commission spéciale a utilisé l'expression « projet de schéma » et non le terme « schéma ». Cela montre bien que tout est amendable et que l'on peut encore corriger le texte. Ce dernier ne comporte que des incitations, des propositions.

Les articles 49 et 50 parlent sans cesse de « propositions ». Ainsi le projet de schéma, si l'un de nos amendements à l'article 50, est adopté, comportera des propositions de création ou de modification de communautés.

Mes chers collègues, n'engagez pas de faux procès ! Il ne faut pas dévier du texte. Celui qui est sorti des travaux de la commission - car tel n'était pas le cas dans le projet initial - parle de « proposition » et de « projet ». Il indique surtout que les communes auxquelles on proposera, monsieur Vasseur, des coopérations intercommunales dans un projet qui n'aura rien d'obligatoire, pourront demander une deuxième délibération - c'est l'objet d'un amendement du groupe socialiste - à la commission départementale de coopération intercommunale.

Nous avons également étudié plusieurs sous-amendements allant encore plus loin pour souligner qu'il s'agit non d'un schéma plaqué de manière autoritaire, mais bien d'un schéma libre pour des communes libres souhaitant coopérer entre elles.

En terminant, monsieur le ministre, je vous demande, au nom de l'esprit qui a régné dans la commission spéciale, d'être très ouvert aux possibilités d'amélioration du texte, c'est-à-dire aux amendements qui iraient plus loin dans le sens de la liberté que vous-même - et nous savons pourtant que votre exigence a été grande à cet égard - que n'est allée la commission spéciale.

Avec cet état d'esprit, avec cette volonté de laisser les communes libres, nous pouvons très facilement et sans aucun piège, sans aucun parti pris, sans aucune idée derrière la tête, avancer pour favoriser la coopération. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, sur plusieurs bancs du groupe de l'Union du centre et sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

**M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur.** Mesdames, messieurs les députés, en écoutant le président de la commission spéciale,...

**M. Pierre Mazeaud.** Le rapporteur !

**M. le ministre de l'intérieur...** le président de la commission spéciale naguère, le rapporteur à l'instant, je me disais que le Gouvernement se devait de répondre à quelques questions.

Depuis le début de ce débat, par pragmatisme - M. Royer me permettra d'employer le mot - en me fondant sur mon expérience personnelle, j'ai essayé de montrer que le Gouvernement était très ouvert et l'était d'autant plus que le débat législatif est d'une grande qualité.

Avec l'article 49, et l'article 50 que vous avez abordé aussi et qui est intimement lié au précédent, nous sommes au cœur du débat.

Je ne fais pas preuve d'obstination et, monsieur Rossinot, le Gouvernement n'a pas fait preuve d'atavisme. Je suis d'autant plus à l'aise pour en parler que je siégeais avec vous à l'époque. Monsieur Brunhes, je vous assure qu'on peut être ministre et être sincère...

**M. Claude Galmetz.** Comme Fiterman !



**M. le ministre de l'intérieur.** ... le texte initial qui supprimait les Sivom, les S.I.V.U. et les contrats de pays ne me convenait pas. Comme la plupart d'entre vous, je considère que nous devons aller vers plus de liberté. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur quelques bancs du groupe Union pour la démocratie française.*)

On a évoqué aussi des pressions. Mais, monsieur Rossinot, consulter l'association des maires de France qui regroupe des élus de toutes sensibilités et tenir compte de leurs observations, ce n'est pas pour moi subir une pression. C'est suivre des propositions avancées pour faire face à certaines réalités.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est ça la concertation !

**M. le ministre de l'intérieur.** Nous continuons donc, mesdames, messieurs les députés, dans cette voie.

Beaucoup d'interventions ont porté sur le rôle du préfet. Je tiens à cette occasion à rendre hommage à M. Marcellin, qui a su tirer toutes les conséquences de la loi dont il était initiateur. A l'époque, sa démarche avait été courageuse.

A l'instant, vous parliez, monsieur Marcellin, d'échec. Vous n'en avez pas moins été applaudi pour votre démarche. Les fusions de communes n'ont pas toujours donné satisfaction, c'est vrai. Le texte qui vous est aujourd'hui proposé essaie d'en tirer les conséquences.

Pourquoi avons-nous choisi le préfet pour présider la commission départementale de la coopération intercommunale ? C'est, osons le dire, un peu un choix par élimination. En effet, choisir le président du conseil général ne serait-il pas risquer de créer des conflits dans le département ?

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Ce serait établir la tutelle !

**M. le ministre de l'intérieur.** Lorsque j'étais président de conseil général moi-même, j'ai souvent entendu les maires des villes importantes de mon département prétendre - à tort souvent - que le président du conseil général, de par sa fonction, surtout, je le dis tout bas, lors des échéances électorales, était moins à même que le préfet de présider une telle commission. Il entrerait, en effet, probablement en conflit avec les maires des grandes villes.

Pour ma part, je pense que le préfet peut présider cette commission mais en tout cas il ne doit ni décider, ni imposer. Relisons le texte de loi. Le schéma départemental contient des propositions. Mais le projet prévoit que les communes intéressées auront la faculté de refuser la création qui leur est proposée, de se regrouper sur la base d'un autre périmètre que celui envisagé par la commission, de refuser dans un premier temps la création et ultérieurement, si elles le souhaitent, de se regrouper sur la base du périmètre initialement proposé par la commission.

J'ai dit que j'accepterai des amendements. J'en proposerai aussi.

Il importe, vous l'avez dit, monsieur Marcellin, que le préfet joue le rôle d'un animateur impartial et non d'un décideur. Pour cela, il faut faire appel à une notion juridique qui ne figure pas actuellement dans le texte mais qui pourrait y figurer, celle de proposition. En droit public, lorsqu'une autorité investie du pouvoir de décision ne peut prendre ses décisions que sur une proposition qui lui est faite, elle ne peut que se conformer à cette proposition ou s'abstenir d'agir. La jurisprudence du Conseil d'Etat le confirme. Cette condition posée, le préfet ne pourrait aller à l'encontre de la décision des élus. Il peut n'accepter qu'une partie du schéma, schéma qui, je le précise, ne s'impose pas à l'ensemble du département. Il est proposé aux communes qui veulent l'accepter, de même qu'aujourd'hui pour les Sivom et les S.I.V.U., le préfet prend un arrêté. Voilà une piste de réflexion.

Pour ma part - jouons cartes sur tables - je vais moins loin que le rapporteur de la commission que j'ai entendu déclarer tout à l'heure qu'on pourrait même revenir sur la présidence du préfet.

La présidence de la commission par le préfet me paraît la meilleure solution, à condition que le choix et la décision incombent aux élus. Je proposerai donc d'insérer dans le texte un dispositif prévoyant que le préfet statue sur proposition.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est tout à fait rassurant !

**M. le ministre de l'intérieur.** Cette démarche, qui rejoint les préoccupations de beaucoup d'entre vous, est une démarche d'ouverture et de pragmatisme que j'ai adoptée depuis le début du débat. Je pense néanmoins qu'il faut un schéma départemental.

Mesdames, messieurs les députés, ceux d'entre vous qui sont conseiller général ou maire s'en aperçoivent : les communes qui font partie à la fois d'un ou de deux Sivom, d'un syndicat des eaux, d'un syndicat des chemins, d'un contrat de pays ne savent plus où elles en sont.

**M. Christian Estrosi.** C'est faux !

**M. le ministre de l'intérieur.** Il est normal de tenter, en concertation avec elles, de clarifier leur situation grâce à un schéma qu'elles acceptent. Si un syndicat des chemins et un syndicat des eaux doivent, certes, tenir compte de la géographie, il n'en reste pas moins que nous assistons à d'excessifs chevauchements. C'est à cela que le schéma veut remédier.

Voilà, mesdames, messieurs, la démarche positive, pragmatique à laquelle vous invite le Gouvernement. Continuons à travailler sur les articles 49 et 50. Faisons des propositions. Nous continuerons à tenir compte de vos observations. Monsieur Marcellin, il faut continuer d'espérer ! Ferai-je partie dans quelques années du club des cinq ou six anciens ministres de l'intérieur qui auront échoué dans leur tentative de réformer notre administration territoriale ? J'ose espérer que non, ayant tiré parti de vos expériences, des observations qui m'ont été adressées et des amendements émanant de tous les groupes de l'Assemblée, à l'exception du groupe communiste dont l'attitude consiste clairement à s'opposer à l'intégralité de ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, la discussion sur l'article 49 est close mais je vais donner la parole à deux orateurs, l'un pour répondre à la commission et l'autre pour répondre au Gouvernement.

La parole est à M. Robert Poujade.

**M. Robert Poujade.** Monsieur le président, je pourrais répondre à la fois à la commission et au Gouvernement. Nous pouvons parfaitement comprendre l'objectif que vise le Gouvernement par la création de la commission départementale. Mais, comme le disait Leibniz, s'il est permis de tout comprendre, il n'est pas nécessaire de tout aimer.

Or cette commission, nous ne l'aimons guère. M. Marcellin l'a dit tout à l'heure d'une manière à la fois réaliste et subtile : elle entretiendra, à l'intérieur du département, une fermentation politique constante qui risque de poser un véritable problème lors des échéances électorales.

Monsieur le rapporteur, nous n'entretiens pas une guérrilla entre le préfet et les élus. Il y a de bons préfets et de bons élus. Le contraire est également possible (*Sourires*). Il arrive qu'un bon président de conseil général améliore le préfet si celui-ci est améliorable (*Sourires*). L'inverse est également vrai (*Sourires*). Mais il faut aller beaucoup plus loin. En des temps déjà lointains, monsieur le ministre, je me souviens avoir défendu les préfets. J'ose à peine vous dire dans quelles circonstances ; vous devrez, pour le savoir, vous référer à de très anciens numéros du *Journal officiel*.

Le véritable débat ne se limite pas à la présidence de la commission et aux craintes des élus de se voir soumis à la tutelle préfectorale. Le préfet sera une sorte de notaire, dites-vous. Oui, si c'est un bon préfet. Hélas ! Je le répète, il en est de bons, mais aussi de mauvais. Il est des préfets qui répondent plus facilement à certains coups de téléphone qu'à d'autres. Pourtant, le préfet est quelqu'un à qui l'on doit pouvoir téléphoner. Vous pouvez difficilement éviter que le préfet soit un jour tiraillé entre d'éventuelles directives gouvernementales - vous m'avez garanti qu'il n'y en aurait pas - et ce que lui dicte sa conscience, car il en a une.

Quel sera au juste le rôle de la commission ? En commission spéciale, je me suis élevé contre les propos de notre collègue M. Worms qui affirmait que la commission départementale aurait pour charge - ce qui est évident d'ailleurs - l'harmonisation. Grande ambition ! Est-ce que cela signifie qu'elle appréciera, *a priori* ou *a posteriori*, les intentions et les propositions des communes ?

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'était l'avis de la commission !

**M. Robert Poujade.** La commission, disait notre collègue, devrait se préoccuper de mettre en ordre les structures de coopération existantes. Cela va tout à fait à l'encontre de la philosophie de M. Marcellin qui pense que c'est aux communes d'organiser la coopération.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Nous sommes d'accord là-dessus !

**M. Robert Poujade.** La décision dépend d'elles et non d'une tutelle, fût-elle celle d'une commission.

Nous craignons - et préférons nous en prémunir - de voir la commission devenir une sorte de conseil de surveillance de la coopération, rôle qui lui semble dévolu.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Vous avez mal lu le projet !

**M. Robert Poujade.** Voilà qui explique que d'aucuns demandent purement et simplement la suppression de l'article litigieux. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Vasseur.

**M. Philippe Vasseur.** Que le préfet ou le président du conseil général, préside la commission pour moi, c'est du pareil au même ! Car je remets en cause l'existence même de la commission et du schéma.

Monsieur le ministre, je m'inscris en faux contre vos propos. C'est presque faire injure aux communes qu'affirmer qu'elles se perdent dans les formes de coopération intercommunale existantes. Elles s'y retrouvent très bien. Elles en ont pris l'habitude. L'intercommunalité présente aujourd'hui une richesse incontestable. Sans aucun doute, il faut aller plus loin, il faut encourager les communes à coopérer davantage, par exemple par des incitations financières. Mais ne jetons pas aux orties ce qui se fait aujourd'hui !

**M. Jean-Pierre Balligand.** Démagogue !

**M. Philippe Vasseur.** Nous ne luttons pas contre la coopération intercommunale mais contre la forme que vous voulez lui imposer. Nous sommes en train de transformer complètement l'article 49. C'est nous qui n'allons plus très bien savoir ce qui est en cause dans l'article que vous nous proposez ! Il va donc falloir le toilettier.

A quoi servira la commission départementale. Vous le dites vous-même, elle n'aura plus qu'un rôle de proposition. Mais c'est l'inverse que nous souhaitons, que ce soient les communes qui proposent. Dans un premier temps, laissez-les faire, laissez-leur la liberté. Faites-leur confiance. Laissez-les organiser elles-mêmes leurs structures de coopération intercommunale et éventuellement profiter des nouvelles formes de coopération que nous pourrions décider d'instituer.

Au bout du compte, c'est bien sincèrement et après avoir bien réfléchi que je rejoins un avis déjà exprimé : supprimons purement et simplement l'article 49. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.*)

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

**M. le ministre de l'intérieur.** Monsieur Vasseur, je vous rappelle qu'il n'a jamais été question de lutter contre les Sivom, les S.I.V.U., ni aucune forme d'intercommunalité. Il faut que la commission départementale, dans certains cas, opte pour une autre structure que la communauté de villes ou la communauté de communes, ai-je entendu tout à l'heure. Nous en sommes toujours d'accord. C'est sur ce point que le projet initial a évolué, point sur lequel je n'étais pas d'accord. De même qu'en droit commercial, on peut choisir la S.A.R.L. ou la société anonyme, les communes pourront préférer le Sivom à la communauté de communes.

**M. Philippe Vasseur.** Vous n'en prenez pas le chemin !

**M. le président.** Nous en venons aux amendements.

**MM. Jacques Brunhes, Millet, Golberg, Carpentier et les membres du groupe communiste et apparenté ont présenté un amendement, n° 417, ainsi rédigé :**

« Supprimer l'article 49. »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

**M. Jacques Brunhes.** Je tiens à replacer le débat sur l'article 49 dans son contexte.

Je relis une phrase du X<sup>e</sup> plan : « L'ambition européenne de la France implique l'ouverture d'un débat sur les communes. Pourquoi la France resterait-elle durablement le seul pays de la Communauté européenne où une réforme communale serait impossible ? [...] Il s'agit là, sans aucun doute, d'un grand chantier capital pour l'avenir. »

A partir de ces prémisses, le raisonnement s'établit en trois temps : la France compte plus de communes que ses partenaires de la Communauté ; deuxièmement, on ne peut pas s'attaquer directement aux communes françaises, qui au demeurant constituent, dit-on, une chance pour la démocratie ; il faudra donc, je cite M. Baylet, inciter fortement à la coopération intercommunale, notamment pour l'orienter sur le terrain européen.

Quels moyens pour aller vers cet objectif ? Des moyens juridiques, notamment proposés par la commission départementale de la coopération intercommunale.

Mais les 36 000 communes de France, petites ou grandes, vivent des coopérations diverses, multiples, décidées, élaborées en fonction de chaque situation et de chaque besoin. Ces coopérations sont-elles totalement satisfaisantes ? Sans doute pas. Mais quelle est la nature des obstacles ? Rencontrent-elles des obstacles juridiques ? Certainement non !

On fait référence à l'Europe, à l'Allemagne, à la Grande-Bretagne. En soulevant l'exception d'irrecevabilité, j'ai essayé d'évoquer le cas de la Suisse que ni le ministre, ni le président, ni le rapporteur de la commission spéciale n'ont évoqué. Pourtant le système communal en Suisse est à peu près identique au nôtre et, à ma connaissance, la coopération est réelle et n'est pas soumise aux contraintes qu'on nous propose.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est votre nouveau modèle la Suisse ?

**M. Jacques Brunhes.** Ce qui entrave le développement des coopérations, c'est l'insuffisance des capacités financières des collectivités qui coopèrent, leur endettement, les charges qui pèsent sur elles, le manque de personnel et parfois aussi la tutelle des préfets.

Vous n'apportez aux inquiétudes que de fausses réponses mais qui sont, monsieur le ministre, de vrais pièges. Elles offrent des structures contraignantes, uniformes, figées, systématiques pour toutes les communes.

Contraignantes car par le jeu des majorités, une commune peut être intégrée contre son gré dans une communauté et cette dernière peut, toujours par le jeu des majorités, élargir le champ de ses compétences. Il s'agit là de suffrage indirect, lequel contrevient gravement à la Constitution.

Je dénonce le caractère systématique de la coopération que vous proposez d'instaurer. Dans chaque département au sein de commissions dont le mode de désignation reste flou, s'élaboreront des schémas départementaux. Sur quels critères ? Tiendront-ils compte des besoins, des problèmes, des projets des différentes communes ? Les conseils municipaux ne sont-ils pas les mieux placés pour élaborer, en liaison avec la population, les projets de coopération et de concertation ?

Enfin, dans la réalité, les coopérations ne sont pas uniformes. Les partenaires peuvent varier selon l'objet des coopérations, les expériences, les acquis, les particularités de chaque collectivité. Or le Gouvernement prévoit un seul moule, les périmètres de solidarité. Nous touchons là une question de fond car vous tendez un miroir aux alouettes sans répondre aux inégalités.

Voici d'ailleurs ce que dit un expert, M. Bourjol : il s'agit de promouvoir le regroupement des communes à l'aide d'un système d'auto-incitation reposant sur l'affectation aux communautés de ressources provenant exclusivement des communes et non plus de l'Etat, ce qui représente le plus important transfert de fiscalité depuis la suppression en 1966 de la taxe locale remplacée par un impôt d'Etat, la T.V.A.

Oui, monsieur le ministre, vous avez raison : nous sommes hostiles à ce texte depuis le début et nous demandons la suppression de l'article 49. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

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

**M. Christian Pierret, rapporteur.** J'ai déjà donné le point de vue de la commission.

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



**M. le ministre de l'intérieur.** J'ai déjà répondu sur ce point, monsieur le président. Je demande la réserve des votes sur les amendements et sur l'article 49. (*Protestations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

**M. Pierre Mazeaud.** Nous y sommes ! On s'oriente vers le vote bloqué ! Ce n'est pas ainsi que vous arriverez à quelque chose, monsieur le ministre !

**M. le président.** La réserve est de droit.  
La parole est à M. Jean-Pierre Balligand.

**M. Jean-Pierre Balligand.** C'est moi, monsieur Brunhes, qui ai écrit les phrases que vous avez citées puisque j'étais rapporteur du X<sup>e</sup> Plan dont on a parlé quatre jours et quatre nuits ici !

On peut être historiquement contre l'intercommunalité. C'est le cas du parti communiste. Mais, à l'exception de votre groupe, nous sommes tous convenus que depuis 1795, puisque, en 1789, on a choisi de maintenir pratiquement les 44 000 paroisses existantes, la France essaie de résoudre la question de l'intercommunalité en raison de l'atomisation des communes. Il n'est donc pas sérieux de s'y opposer au nom d'un anti-européanisme caractérisé.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Primaire !

**M. Jean-Pierre Balligand.** J'en ai parlé déjà pour le monde rural mais, pour le monde urbain également, nous avons intérêt à avoir une intercommunalité efficace, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, monsieur Vasseur.

A certains endroits, cela fonctionne bien, c'est vrai. Dans tel ou tel district, on organise des péréquations de taxe professionnelle de brio et de broc parce que les textes ne permettent pas de le faire. Mais dans l'Europe que nous construisons et à l'intérieur de notre pays, la compétition économique, au nom du libéralisme, au nom du marché, est telle que les communes doivent avoir une certaine taille. C'est vrai dans le monde urbain où il y a de fortes disparités. C'est encore plus vrai dans le monde rural qui ne peut plus faire face.

M. le ministre et M. le rapporteur ont adopté une attitude ouverte. Nous devons poursuivre la discussion. La réserve des votes va nous permettre de mener des tractations pour arriver à un accord.

Ainsi que je l'ai expliqué à maintes reprises, je ne souhaite pas que, pour des blocages politiques ou à la suite d'ordres donnés ici ou là, on casse un texte dont nous avons besoin pour mener une action économique, prévoir des schémas d'aménagement et protéger l'environnement, ce qui est difficile à réaliser là où il y a peu de population. Ménageons-nous la possibilité de réaliser des économies d'échelle.

Je veux bien qu'on soit contre l'intercommunalité au nom de l'histoire, parce qu'on a toujours été contre, mais on ne peut pas arguer entre nous de l'existence des S.I.V.U. ! Les Sivom et les districts ont été des avancées et je pense très sincèrement que les communautés de communes et les communautés de villes, à condition d'être acceptables par une large majorité d'élus, représenteront une grande avancée. Encore faut-il se mettre tous d'accord ! Mais ne commençons pas à faire des blocages de ce type au nom d'une philosophie !

**M. Pierre Mazeaud.** Je demande la parole pour un rappel au règlement, monsieur le président !

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Mazeaud.

**M. Pierre Mazeaud.** Il est incontestable, monsieur le rapporteur, que vous avez fait quelques avancées, comme on dit dans le jargon parlementaire, ainsi que vous, monsieur le ministre. Vous demandez maintenant la réserve, monsieur le ministre. Soyez logique et proposez plutôt un nouveau texte ! Ce serait beaucoup plus simple.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est de la provocation !

**M. Pierre Mazeaud.** Cela vous épargnerait une longue discussion de trente-huit amendements et on gagnerait ainsi du temps, monsieur le président ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

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

**M. le ministre de l'intérieur.** Monsieur Mazeaud, la commission a considérablement amendé le projet du Gouvernement.

**M. Pierre Mazeaud.** Ne revenez pas en arrière.

**M. le ministre de l'intérieur.** Nous sommes actuellement dans la discussion des amendements.

**M. Pierre Mazeaud.** Alors, allons-y !

**M. le ministre de l'intérieur.** Je ne suis pas excessivement pressé ! Il y a un débat de grande qualité. Pourquoi voulez-vous que je l'interrompe en présentant un nouveau texte ? Je fais confiance au débat parlementaire. J'écoute et je prendrai ensuite une décision. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Jean-Pierre Balligand.** Et les droits du Parlement, monsieur Mazeaud ?

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Brunhes.

**M. Jacques Brunhes.** Nous sommes bien entendu favorables à l'intercommunalité volontaire. Nous l'avons expliqué depuis le début de ce débat. M. Balligand peut dire tout ce qu'il veut à ce propos, cela ne changera rien !

Par ailleurs, nous sommes évidemment très attentifs à ce qui se passe en Europe, à la dimension des régions, des communes. Il faut donc inciter à une coopération volontaire pour permettre la liaison la meilleure possible avec l'Europe des populations, l'Europe des gens que nous souhaitons, une Europe qui réponde à leurs besoins.

Mais mon observation principale porte sur la réserve des votes que le Gouvernement vient de demander.

Depuis l'article 5, le Gouvernement demande la réserve du vote sur tous les amendements un peu importants, voire sur tous les articles, et je suis inquiet - je le dis très tranquillement - pour la démocratie parlementaire.

Comment légiférer sans savoir ce que vont devenir les amendements dont le vote a été réservé, aux articles 28 et 29 par exemple ? On nous fait de nouvelles propositions dont nous ignorons le contenu, et le Gouvernement demande la réserve à chaque fois. Il y a là un problème de fond. C'est d'une certaine manière une façon de retarder le débat.

**M. le président.** Cher collègue, nous ne faisons qu'appliquer la Constitution.

**M. Jacques Brunhes.** Ce n'est pas au président que je m'adressais, mais au ministre.

**M. le président.** La réserve est de droit.

**M. Jacques Brunhes.** Je le sais bien ! Mais le Gouvernement n'est pas obligé d'exercer son droit !

**M. le président.** Le vote sur l'amendement n° 417 est réservé.

#### ARTICLE L. 160-1 DU CODE DES COMMUNES

**M. le président.** Je suis saisi de cinq amendements, n°s 371, 594, 623 corrigé, 361 et 566, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 371, présenté par M. Ollier, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 160-1 du code des communes :

« Dès la publication de la présente loi, il est institué dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale. Elle est composée à raison de : »

L'amendement n° 594, présenté par M. Rossinot et les membres du groupe Union pour la démocratie française est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la deuxième phrase du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 160-1 du code des communes :

« Cette commission est composée à raison de : »

L'amendement n° 623 corrigé, présenté par M. Dominique Perben et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, est ainsi rédigé :

« Substituer à la deuxième phrase du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 160-1 du code des communes, les phrases suivantes :

« Son président est élu par ses membres pour une durée de trois ans. Elle est composée à raison de : »

L'amendement n° 361, présenté par M. Meylan, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la deuxième phrase du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 160-1 du code des communes :

« Présidée par un maire élu parmi les membres, à bulletin secret et à la majorité absolue, la commission est composée à raison de : »

L'amendement n° 566, présenté par M. Pierre Micaut, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début de la deuxième phrase du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 160-1 du code des communes :

« Coprésidée par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil général, elle est... (le reste sans changement). »

La parole est à M. Robert Pujade pour défendre l'amendement n° 371.

**M. Robert Pujade.** Il est défendu.

**M. le président.** La parole est à M. André Rossinot, pour défendre l'amendement n° 594.

**M. André Rossinot.** Dans le cadre du débat que nous venons d'avoir, cet amendement tend à retirer au préfet la présidence de droit de la commission.

**M. le président.** La parole est à M. Robert Pujade, pour défendre l'amendement n° 623 corrigé.

**M. Robert Pujade.** Il est défendu.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Meylan, pour défendre l'amendement n° 361.

**M. Michel Meylan.** La présidence de la commission par un maire consacre la volonté des élus de mettre en œuvre une coopération concertée, volontaire et non réglementaire. Du reste, toutes les structures de coopération existantes sont présidées par un élu. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la république et de l'Union du centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Micaut, pour défendre l'amendement n° 566.

**M. Pierre Micaut.** Notre souci, notre souhait, c'est que la nouvelle politique de l'administration territoriale participe d'une volonté ascendante et non descendante. C'est l'une des raisons pour lesquelles je n'étais pas d'accord pour que la commission soit présidée systématiquement par le préfet.

Le ministre et le rapporteur nous ont donné quelques assurances. Je pense néanmoins qu'il faut aller plus loin.

Mon amendement tendait à faire coprésider la commission par le préfet et par le président du conseil général. Après les explications qui ont été données dans cet hémicycle, je me rends compte que c'était probablement une erreur et je serais disposé à le retirer.

Néanmoins, deux collègues risquent de s'opposer, celui des grandes villes et celui des petites communes. Nous pourrions donc envisager, par exemple, une coprésidence par des maires dont l'un serait destiné en principe à faire partie d'une communauté de communes, l'autre d'une communauté de villes. C'est une suggestion !

**M. Jean-Pierre Balligaud.** C'est de plus en plus simple !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces cinq amendements ?

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Après le débat très riche que nous venons d'avoir, plusieurs solutions s'offrent à nous.

Introduire une coprésidence avec le préfet ne me paraît pas très opérationnel car il y aura une rivalité d'orientations entre un élu, qui, d'après les amendements, devrait être un maire, et le préfet, ce qui va paralyser la commission.

Pour être sûr d'attribuer un rôle restreint au préfet, qui ne pourrait en aucune façon décider des coopérations intercommunales, et se bornerait à convoquer la commission départementale de coopération intercommunale, à présider les débats et à noter ce qui se passe, on pourrait peut-être accepter l'idée contenue dans un sous-amendement de M. Rossinot prévoyant la désignation au sein de la commission d'un rapporteur général, celui-ci étant un élu.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est intéressant !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Autrement dit, le vrai débat serait mené par un élu. Il vaudrait peut-être mieux même préciser qu'il s'agit d'un maire pour éviter une tutelle du département sur les communes si c'était un conseiller général.

On pourrait ainsi accepter qu'il y ait un rapporteur général menant le débat sur les questions concrètes et de fond de coopération intercommunale, le préfet étant plus que jamais un scribe, un notaire, quelqu'un qui enregistre ce qui se passe.

**M. Pierre Mazeaud.** Presque un greffier !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Il faudrait bien sûr trouver une autre rédaction pour cantonner vraiment le préfet dans le rôle que nous, législateur, souhaitons lui donner mais, si les auteurs des différents amendements étaient d'accord sur une telle orientation, ils pourraient retirer leurs amendements.

On pourrait ainsi clore un débat sans fin car nous allons nous prêter aux uns et aux autres des intentions que nous n'avons pas, ce qui nous empêchera d'avancer.

**M. Pierre Mazeaud.** C'est pour cela qu'il faut proposer un nouveau texte !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Nous sommes en train de l'élaborer, monsieur Mazeaud. C'est ça le débat parlementaire !

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

**M. le ministre de l'intérieur.** La méthode employée me paraît bonne.

Le rapporteur est intéressé par un sous-amendement de M. Rossinot proposant que la commission désigne en son sein un rapporteur général ayant la qualité de maire ou de conseiller municipal. Ce sous-amendement répond au souci du rapporteur qui, pour éviter tout procès d'intention, ne souhaite pas que soit désigné un conseiller général.

Personnellement, je le dis au passage, je trouve que l'on fait beaucoup trop de procès d'intention, que ce soit aux conseillers généraux ou aux préfets. Cela dit, cet amendement me paraît être un élément important pour la réflexion en cours.

**M. le président.** La parole est à M. André Rossinot.

**M. André Rossinot.** Je n'ai pas changé d'avis sur le fond ! La logique pour nous est de donner la présidence à un élu. Comme dans tout débat, il y a des amendements ou des sous-amendements de repli mais, pour le moment, le débat se dérobe un petit peu puisqu'on ne vote pas !

J'ai effectivement déposé un sous-amendement de repli tendant à limiter de façon explicite le rôle du préfet et à permettre la constitution d'une équipe, le rôle politique étant dévolu à un rapporteur élu par ses pairs, un maire ou un élu municipal, mais en tout cas pas un conseiller général.

**M. le président.** La parole est à M. Robert Pujade.

**M. Robert Pujade.** A ce stade du débat, nous sommes assez nombreux sur ces bancs à nous demander si nous ne devrions pas nous référer à un système, qui existe et qui fonctionne vaille que vaille depuis les lois de décentralisation : la coprésidence des conseils départementaux ou régionaux de l'éducation nationale. L'équilibre ainsi obtenu n'est pas insatisfaisant puisqu'il n'y a pas eu, à ma connaissance, d'incidents majeurs jusqu'à présent.

**M. le président.** La parole est à M. Christian Estrosi.

**M. Christian Estrosi.** Monsieur le ministre, vous ne pouvez pas vous sortir de ce processus et trouver une solution qui satisfasse personne.

D'abord, nous ignorons comment sera pris le décret donnant sa plénitude de fonction à la commission. Ensuite, avez-vous songé que les élections municipales ne coïncidaient pas avec les élections cantonales et qu'un déséquilibre permanent résulterait du changement de ses membres ? L'objectif, dites-vous, est de tracer un schéma départemental. Or l'avenir d'un département doit être déterminé non pas à six, huit ou douze mois, mais à échéance de deux, trois, quatre ou dix ans - ce qui sera impossible quel que soit le type de présidence retenu.



La sagesse voudrait, monsieur le ministre, que vous révisiez complètement ce texte, comme le réclamait mon collègue Pierre Mazeaud.

**M. le président.** Les votes sur les amendements nos 371, 594, 623 corrigé, 361 et 566 sont réservés.

M. Christian Pierret, rapporteur, a présenté un amendement, n° 252, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 160-1 du code des communes :

«- 60 p. 100 par des maires, des adjoints au maire ou des conseillers municipaux élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par les maires regroupés au sein de collèges électoraux déterminés en fonction de l'importance démographique des communes ; ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Christian Pierret, rapporteur.** La commission a estimé que le projet était par trop imprécis en ce qui concerne la composition de la commission départementale de coopération intercommunale.

Elle propose un système identique à celui que l'Assemblée nationale a déjà adopté dans le texte sur la révision des bases cadastrales, fondé sur une représentation des communes membres de la commission départementale de coopération intercommunale en fonction de leur importance démographique à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, suivant des modalités qui seraient fixées par décret en Conseil d'Etat. Le critère de la population est, à notre avis, le seul qui assure une représentation objective des communes. Il offre aux petites communes la garantie qu'elles seront, en tout état de cause, représentées et que les communes fortement urbanisées ne seront pas seules présentes à la commission départementale.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est un point très important !

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

**M. le ministre de l'intérieur.** Cet amendement répond à une préoccupation exprimée notamment par M. Balligand, M. Briane et M. Bonrepaux, qui se sont faits à juste titre les avocats des communes rurales. Le Gouvernement y est favorable.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Mazeaud.

**M. Pierre Mazeaud.** Monsieur le président, nous avons été invités tout à l'heure, tant par le Gouvernement que par le président et le rapporteur de la commission, à réfléchir à un texte.

Bien que l'amendement n° 566 de M. Micaut ait déjà été discuté et que son vote ait été réservé, je propose, monsieur le président, un sous-amendement consistant à écrire : « coprésidé par le représentant de l'Etat et un maire élu au sein de la commission définie par l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 160-1 ». Cela irait dans le sens de M. Micaut, tout en maintenant la présence du représentant de l'Etat, c'est-à-dire du préfet.

**M. le président.** Monsieur Mazeaud, l'amendement n° 566 a été appelé tout à l'heure ; nous en sommes à l'amendement n° 252.

**M. Pierre Mazeaud.** Monsieur le président, je faisais cette suggestion pour répondre à l'invitation du Gouvernement.

**M. le président.** La parole est à M. René Beaumont.

**M. René Beaumont.** Je tiens à exprimer l'opposition de certains d'entre nous au principe de coprésidence.

M. Poujade a évoqué tout à l'heure les conseils départementaux de l'éducation nationale. Mais ceux-ci ne sont pas coprésidés ; ils sont présidés alternativement par le préfet et par le président du conseil général selon que les sujets examinés relèvent de la compétence de l'un ou de l'autre. C'est tout à fait différent. En revanche, je peux citer, au niveau des départements, deux exemples de structures coprésidées qui - c'est le moins qu'on puisse dire - fonctionnent assez mal : celles qui sont chargées d'attribuer le R.M.I. et celles qui doivent appliquer les dispositions de la loi Besson relatives au logement des plus défavorisés. Cette loi, votée le

30 mai 1990, prévoyait l'institution d'un plan départemental dans un délai de six mois. Un an après, aucun département n'a publié son plan de logement des plus défavorisés. En effet, la seule fixation d'une date de réunion exige quinze jours de tractations téléphoniques, par secrétaires interposées, entre le préfet et le président du conseil général. L'efficacité exige qu'il n'y ait qu'un seul président. Cette règle est valable pour toute structure, sociale ou élective. Si l'on prévoit une double présidence, cela ne marchera pas.

Nous sommes ici en présence d'une commission d'élus. La logique veut que son président soit un maire, élu par ses collègues membres de la commission. C'est la seule solution efficace. (*Applaudissements sur divers bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.*)

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** M. Mazeaud n'applaudit pas !

**M. le président.** La parole est à M. André Rossinot.

**M. André Rossinot.** Nous sommes en face d'un choix de fond. Ou bien le Gouvernement se décide pour un préfet président, assume politiquement ce choix et trouve une majorité dans cette assemblée pour le faire adopter. Et il prend ses responsabilités. Ou bien la présidence est attribuée à un élu, conformément au souhait de la plupart des membres de l'opposition.

Une proposition de repli a été faite par notre collègue Pierre Mazeaud.

Une autre consisterait à limiter les prérogatives dont jouirait en l'occurrence le préfet et à lui adjoindre, non pas un seul rapporteur, mais deux assesseurs, élus par leurs pairs, dont l'un exercerait la fonction de rapporteur. Ces trois personnes constitueraient un « mini-bureau » de la commission, où pourrait être assuré un équilibre entre grandes et petites villes.

Avec trois personnes chargées de travailler ensemble, le système fonctionnerait mieux qu'avec deux.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est le mystère de la Sainte Trinité ! (*Sourires.*)

**M. le président.** Vous me soufflez le mot, monsieur le président de la commission.

Le vote sur l'amendement n° 252 est réservé.

M. Christian Pierret, rapporteur, a présenté un amendement, n° 253, ainsi rédigé :

« Compléter le troisième alinéa du texte proposé pour l'article L. 160-1 du code des communes par les mots : « , élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des présidents des organes délibérants de ces établissements et par des représentants de communes associées à la date de publication de la loi n° du dans le cadre de chartes intercommunales de développement et d'aménagement, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des maires de ces communes. »

Sur cet amendement, le Gouvernement a présenté un sous-amendement, n° 545, ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n° 253, substituer aux mots : "associées à la date de publication de la loi n° du dans le cadre de", les mots : "ayant approuvé à la date de publication de la loi n° du des". »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 253.

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Il s'agit d'assurer la représentation des communes associées dans le cadre de chartes intercommunales de développement et d'aménagement, lesquelles ne sont pas forcément dotées d'une structure juridique et qui, même lorsque c'est le cas, peuvent être constituées en association de 1901.

Comme pour les communes, les représentants des établissements publics de coopération intercommunale et des communes associées dans le cadre de chartes intercommunales seraient élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 253 et défendre le sous-amendement n° 545.

**M. le ministre de l'intérieur.** Le Gouvernement n'est pas opposé à l'amendement n° 253, mais il souhaite préciser qu'il s'agit de charte « approuvée ». Je ne pense pas que cette précision soulève de difficulté. Le sous-amendement vise seulement à compléter la démarche de la commission.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Cette précision est judicieuse.

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Guichard.

**M. Olivier Guichard.** Je n'entends nullement m'opposer aux chartes intercommunales, même si elles sont relativement peu nombreuses. Mais je vois mal comment les choses vont se passer. Qui va décider de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des maires de ces communes, lesquels, aux termes de l'amendement n° 252, auront déjà voté dans des strates dont je ne sais toujours pas qui prendra la responsabilité ? Certains maires vont voter plusieurs fois. J'avoue, monsieur le rapporteur, ne pas très bien saisir dans quelles conditions interviendra ce vote.

**M. Pierre Mazeaud.** La réponse n'est pas « réservée » ! (Sourires.)

**M. le ministre de l'intérieur.** Ils vont se réunir par collèges !

**M. Olivier Guichard.** Quels sont ces collèges ?

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est indiqué dans l'amendement n° 253 !

**M. Pierre Mazeaud.** Oh, c'est très clair !

**M. le ministre de l'intérieur.** Il s'agit ici de représentants élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des présidents des organes délibérants de ces établissements et par des représentants de communes associées dans le cadre de chartes intercommunales de développement et d'aménagement, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des maires de ces communes : c'est le texte de l'amendement n° 253.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Christian Pierret, rapporteur.** C'est très clair, en effet ! Les présidents des districts, des syndicats intercommunaux à vocation unique, des syndicats intercommunaux à vocation multiple et des communautés urbaines seront réunis dans un collège, au sein duquel ils éliront leurs représentants à la commission départementale.

**M. Olivier Guichard.** Ce sont les maires qui élisent !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Non !

La commission départementale de la coopération intercommunale reposera sur trois composantes. Les élus des communes représenteront 60 p. 100. Ce collège de maires, d'adjoints et de conseillers municipaux se réunira pour désigner ses représentants...

**M. Olivier Guichard.** Par strates !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** ... selon le système de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, par strates démographiques, afin que toutes les catégories de communes, les plus petites comme les plus grandes, puissent être représentées.

**M. Olivier Guichard.** Quelles sont les strates ?

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Le deuxième collège sera constitué par les présidents des organismes de coopération intercommunale.

**M. Philippe Legras.** Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ?

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Ces présidents se réunissent entre eux pour désigner, selon les mêmes règles, leurs représentants.

Le troisième collège sera formé, à raison de 20 p. 100, par les représentants du conseil général, également élus par l'assemblée départementale à la proportionnelle des groupes la composant.

**M. le président.** La parole est à M. Louis de Broissia.

**M. Louis de Broissia.** Si j'apprécie toujours la clarté des réponses de M. le rapporteur, je ne suis pas pour autant rassuré sur le texte. Il se trouve que, depuis un an et demi, j'essaie de constituer une charte intercommunale dans la Côte-d'Or, département hautement « sivomisé » s'il en est puisque pratiquement toutes les communes sont déjà au stade du Sivom et qu'elles passent actuellement au stade de la charte intercommunale.

Nous sommes freinés dans la constitution de chartes par le fait que le contrat de plan Etat-région nous écarte, et les cinquante et un maires de la charte intercommunale trouvent que le processus de constitution est d'une extrême complexité. Je passe des soirées entières à expliquer à des maires de communes rurales ou péri-urbaines qu'il suffit de tracer un périmètre de zone. Devant la complication de ce texte, ils risquent de renoncer à l'élaboration de toute charte.

Monsieur le rapporteur, nous élaborons là une loi qui sera totalement incompréhensible. C'est en pratique que j'appelle votre attention sur les effets pervers qu'elle risque d'avoir. Elle dégoûtera les élus locaux de la constitution de ces chartes et de la coopération intercommunale. (Applaudissements sur divers bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française.)

**M. le président.** La parole est à M. Gérard Saumade.

**M. Gérard Saumade.** J'étais déjà convaincu que, dans l'Hérault, on était particulièrement intelligent ! (Sourires.) Je le suis encore plus si j'en juge par les onze chartes intercommunales qui couvrent pratiquement l'ensemble du département.

**M. Olivier Guichard.** Avez-vous élu vos représentants à la commission ?

**M. Pierre Mazeaud.** Pour les représentants à la commission, on va aller chercher M. Frêche.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Balligand.

**M. Jean-Pierre Balligand.** Evitons, mes chers collègues, d'imiter le Sénat et de parler chacun de notre petit secteur.

M. Guichard a posé une vraie question, à laquelle il serait bon que M. le ministre réponde.

Chacun connaît la notion de strate. Mais il y a le critère I.N.S.E.E., le critère D.G.F. Quel sera le critère de la strate ? Il importe de le savoir pour pouvoir convoquer les maires et les différentes catégories.

**M. Pierre Mazeaud.** On attend une réponse !

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

**M. le ministre de l'intérieur.** Les strates ne sont pas définitivement arrêtées (Exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française)...

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est un amendement de la commission !

**M. le ministre de l'intérieur.** ... et le Gouvernement aura pour souci d'assurer une représentation équitable des zones rurales. (« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.)

**M. le président.** La parole est à M. René Beaumont.

**M. René Beaumont.** Dans le même souci que notre collègue Robert Poujade, je cherche à « comprendre » avant d'« aimer ». Or je n'ai toujours pas obtenu de réponse satisfaisante à propos des strates. Si j'ai compris, celles-ci seront définies « à la tête du département » - pour ne pas dire « à la tête du client » (Protestations sur les bancs du groupe socialiste) - et varieront sur l'ensemble du territoire.

Nous souhaiterions que soient fixées des conditions strictes.

Par ailleurs, M. le rapporteur a cité les différents organismes de regroupement intercommunaux existants, de la communauté urbaine au S.I.V.U. J'aimerais qu'il nous précise s'il y aura un seul collège. Est-ce que, par exemple, dans le département de Saône-et-Loire, la communauté urbaine représentant 100 000 habitants aura une voix au même titre que tel S.I.V.U. de deux communes du Morvan qui repré-



sente 500 habitants et qui a pour unique vocation la collecte des ordures ménagères ? Ou bien avez-vous, là aussi, prévu des strates selon l'importance des regroupements intercommunaux ?

**M. Pierre Mazeaud.** Cela devient « calé » !

**M. le président.** La parole est à M. Robert Poujade.

**M. Robert Poujade.** Je ne sais pas si je vais parvenir à mettre une clarté supplémentaire dans un débat qui en comporte déjà beaucoup. (*Sourires.*) J'avais cru comprendre que le rapporteur – qui, lui, je le reconnais à l'esprit très clair – proposait de renvoyer les dispositions qui soulèvent actuellement les interrogations de mes collègues à un décret en Conseil d'Etat...

**M. Pierre Mazeaud.** Tout à fait !

**M. Robert Poujade.** ... et que tel était l'objet de l'amendement n° 258.

**M. Pierre Mazeaud.** En effet, ainsi que de l'amendement n° 257 !

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** On ne peut pas à la fois obscurcir constamment le débat...

**M. Pierre Mazeaud.** Nous posons des questions !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** ... et se plaindre que le texte devienne de moins en moins clair ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Qu'a voulu dire la commission lorsqu'elle a parlé de strates ?

Elle a tout simplement voulu, comme l'a souligné M. le ministre, manifester le désir que, dans chaque département, toutes les catégories de communes soient représentées. Si l'on veut en effet que l'opinion de chacun puisse s'exprimer au sein de cette commission qui va inciter à la coopération dans un cadre départemental, tout le monde doit pouvoir y être représenté, la grande ville comme le plus petit village !

**M. Pierre Mazeaud.** J'ai l'impression que M. Balligand n'est pas tout à fait d'accord !

**M. Olivier Guichard.** Il y aura au moins un décret par département !

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Il est difficile d'aller plus loin dans la définition législative de cette organisation.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est en effet du domaine réglementaire !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Jusqu'à présent, l'Assemblée tout entière a fait confiance – surtout lors de l'examen des premiers articles de ce projet de loi – au pouvoir réglementaire pour un certain nombre de dispositions.

**M. Pierre Mazeaud.** Ça, oui !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** A l'évidence, si l'Assemblée suit la commission spéciale, la loi posera le principe d'une représentation proportionnelle équitable des différents types de communes et des différents types de coopération intercommunale existant aujourd'hui.

Quant à l'organisation concrète, elle sera déterminée, conformément au principe de séparation entre le domaine réglementaire et le domaine législatif, par un décret en Conseil d'Etat, ce qui constitue une garantie d'objectivité et de technicité.

Aller plus loin aujourd'hui serait tout à fait vain et ne ferait qu'obscurcir le débat. C'est à la loi de dire comment seront désignés les représentants des différents collèges. Au-delà, cela relève du domaine réglementaire.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Mazeaud.

**M. Pierre Mazeaud.** Monsieur le rapporteur, nous vous avons souvent fait remarquer ces derniers jours que vous présentiez de nombreuses dispositions de nature réglementaire.

Nous sommes d'ailleurs quelques-uns à nous être permis de vous rappeler les distinctions établies par les articles 34 et 37 de la Constitution.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** N'en rajoutez pas !

**M. Pierre Mazeaud.** Mais là, il s'agit précisément de l'inverse (*Rires sur les bancs du groupe socialiste*), car nous sommes, en réalité, dans une matière qui est presque électorale, dans la mesure où vous prévoyez de faire procéder à l'élection pour ladite commission en fonction de strates qui seront définies par décret en Conseil d'Etat.

Mais il y aura autant de décrets en Conseil d'Etat que de départements puisque les situations ne sont pas les mêmes ! Vous allez vous retrouver dans une situation infernale !

La loi étant générale dans son application, il appartient donc au législateur de définir les strates. Cette définition ne relève pas du domaine réglementaire !

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Christian Pierret, rapporteur.** J'ai le regret de contredire totalement M. Mazeaud. En effet, le code électoral comporte à la fois des dispositions législatives fixant les principes des différentes élections ainsi que nombre de dispositions réglementaires, qui sont d'ailleurs majoritaires.

M. Mazeaud a donc tort de prétendre que seule une disposition législative peut intervenir en matière d'élections. Nous sommes parfaitement fondés à fixer le principe de cette élection proportionnelle à la plus forte moyenne. Laissons au décret en Conseil d'Etat, c'est-à-dire au pouvoir réglementaire, le soin d'établir les modalités d'application de ce principe.

**M. Pierre Mazeaud.** Un décret, oui, mais pas plusieurs !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Un décret, c'est le cas !

**M. le président.** Le vote sur le sous-amendement n° 545 est réservé, de même que le vote sur l'amendement n° 253.

M. Rossinot et les membres du groupe Union pour la démocratie française ont présenté un amendement, n° 595, ainsi rédigé :

« Substituer aux deux derniers alinéas du texte proposé pour l'article L. 160-1 du code des communes les alinéas suivants :

« – 10 p. 100 par des représentants du conseil général ;  
« – 10 p. 100 par des représentants du conseil régional.

« Cette commission est en outre présidée par un élu choisi par les membres parmi les représentants des maires, des conseillers municipaux ou des représentants d'établissements publics de coopération intercommunale. »

La parole est à M. André Rossinot.

**M. André Rossinot.** Cet amendement est dans le droit fil de la série d'amendements et de sous-amendements destinés à clarifier le débat.

Nous avons le sentiment que des représentants du conseil régional doivent siéger au sein de la commission. En effet, de plus en plus de conseils régionaux mènent une politique contractuelle à l'égard des communes, que ce soit dans le cadre des contrats de pays ou dans celui des zones d'emplois. Par conséquent, il ne nous paraît pas inutile que la voix de l'assemblée régionale puisse être entendue au sein d'une telle commission départementale.

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

**M. Christian Pierret, rapporteur.** La commission n'a pas suivi M. Rossinot car elle estime que la plupart des compétences de la région ne sont pas en liaison directe avec la vie communale.

Par ailleurs, la région a très largement pour fonction de programmer et d'orienter à moyen terme l'investissement et les efforts de différentes collectivités départementales, beaucoup plus que d'être l'interlocuteur direct des communes. C'est pourquoi il ne nous est pas apparu opportun de faire siéger des conseillers régionaux au sein de cette commission.

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

**M. le ministre de l'intérieur.** L'Assemblée a la volonté de voir clarifier les compétences. Dans ces conditions, clarifions aussi celles des élus.

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Bien sûr !

**M. le ministre de l'intérieur.** Il s'agit là d'un schéma départemental intéressant les communes du département. Pourquoi ferait-on appel aux élus régionaux ?

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Guichard.

**M. Olivier Guichard.** Est-ce le même souci de clarification qui vous pousse à prévoir un scrutin régional dans le cadre départemental ? (*Sourires.*)

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est hors sujet !

**M. Olivier Guichard.** Cela étant, on ne peut pas laisser dire, monsieur le rapporteur, que les régions ne s'occupent pas de coopération intercommunale ! Depuis dix-huit ans que je suis le président d'un conseil régional, je vois les régions s'occuper de coopération intercommunale, qu'il s'agisse de contrats de pays ou de contrats régionaux de développement - pour notre part, nous en avons passé plus de deux cents. C'est la région qui a habitude la plupart des communes à travailler ensemble.

Qu'on écarte les représentants de la région de cette commission, peu importe, mais qu'on ne dise pas que la région n'est pas intéressée par la coopération intercommunale. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

**M. le président.** La parole est à M. Eric Doligé.

**M. Eric Doligé.** J'ai remarqué dans ma région que la seule coopération qui avait pu être mise en place depuis une quinzaine d'années avait été une coopération régionale ! Des contrats régionaux d'aménagement rural et des contrats régionaux d'initiative locale ont été placés avec trente, quarante ou cinquante communes rurales, alors que le département ou le préfet n'étaient jamais arrivés à un résultat concret. Sans pour autant exiger la présence automatique des responsables régionaux dans la structure nouvelle que vous souhaitez mettre en place, je ne puis laisser dire que la région ne s'occupe pas de la coopération à l'échelon des communes rurales.

**M. Pierre Mazeaud.** D'ailleurs, M. Delebarre a dit le contraire lors du débat sur la D.G.F. !

**M. le président.** La parole est à M. Louis de Broissia.

**M. Louis de Broissia.** Monsieur le ministre, lorsque les élus locaux signent des contrats de pays ou des chartes intercommunales, c'est avec le représentant de la région. Dans ces conditions, pourquoi ne retiendrions-nous pas l'excellente suggestion de notre collègue Rossinot ? Puisqu'il s'agit de favoriser la coopération intercommunale, les représentants de la région, qui possèdent la compétence économique, doivent être associés. Les représentants du conseil régional doivent donc siéger au sein de cet organisme de coopération.

**M. le président.** Je constate que le débat a été très nourri. Le vote sur l'amendement n° 595 est réservé.

**M. Christian Pierret, rapporteur,** a présenté un amendement, n° 255, ainsi rédigé :

« Compléter l'avant-dernier alinéa du texte proposé pour l'article L.160-1 du code des communes par les mots : "élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ;". »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Il a déjà été défendu.

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

**M. le ministre de l'intérieur.** Je m'en remets à la sagesse de l'assemblée.

**M. le président.** Le vote sur l'amendement n° 255 est réservé.

Je suis saisi de deux amendements, nos 592 et 372, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 592, présenté par M. Rossinot et les membres du groupe Union pour la démocratie française appartenant à la commission spéciale, est ainsi rédigé :

« Avant le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 160-1 du code des communes, insérer les alinéas suivants :

« La commission élit son président parmi les maires qui y siègent, à la majorité absolue de ses membres au premier tour de scrutin, à la majorité relative au second tour de scrutin.

« Le secrétariat de la commission est assuré par le représentant de l'Etat dans le département. »

L'amendement n° 372, présenté par M. Ollier, est ainsi rédigé :

« Avant le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 160-1 du code des communes, insérer l'alinéa suivant :

« Le président est élu par les membres de la commission pour une durée d'une année. Son mandat ne peut être renouvelé plus de trois années consécutives. »

La parole est à M. André Rossinot, pour soutenir l'amendement n° 592.

**M. André Rossinot.** Cet amendement se justifie par son texte même. Il faut à confier la présidence de la commission à un maire.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Mazeaud, pour soutenir l'amendement n° 372.

**M. Pierre Mazeaud.** Il s'agit d'un amendement de concorde avec l'article 50.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

**M. Christian Pierret, rapporteur.** La commission les a repoussés.

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

**M. le ministre de l'intérieur.** Même avis que la commission.

**M. le président.** Le vote sur l'amendement n° 592 est réservé, de même que le vote sur l'amendement n° 372.

M. Rossinot et les membres du groupe Union pour la démocratie française, M. Dominique Perben et les membres du groupe du Rassemblement pour la République ont présenté un amendement, n° 593, ainsi rédigé :

« Avant le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 160-1 du code des communes, insérer les alinéas suivants :

« Le mandat des membres de la commission cesse à l'occasion du renouvellement des fonctions au titre desquelles ils ont été désignés.

« Il est pourvu à leur remplacement dans les conditions prévues au présent article. »

La parole est à M. André Rossinot.

**M. André Rossinot.** Par cet amendement, nous proposons de combler une lacune du texte qui nous est soumis.

Sur ce point également, il importait de demander au Conseil d'Etat de préciser les modalités.

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

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Rejet.

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

**M. le ministre de l'intérieur.** Je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

**M. le président.** Le vote sur l'amendement n° 593 est réservé.

La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, je sollicite une suspension de séance d'une vingtaine de minutes... En vérité, je souhaite que la suite de cette discussion soit renvoyée à la séance de vingt et une heures trente.

**M. le président.** Il me paraît en effet plus sage de lever dès maintenant la séance.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.



8

**ORDRE DU JOUR**

**M. le président.** Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi n° 1581 d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République

(rapport n° 1888 de M. Christian Pierret, au nom de la commission spéciale).

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-neuf heures quinze.)*

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique  
de l'Assemblée nationale,*

CLAUDE MERCIER



# *LuraTech*

## *www.luratech.com*



*LuraTech*

***[www.luratech.com](http://www.luratech.com)***