

Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions (1)

Michel Verpeaux, Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris-1), Directeur du Centre de recherches en droit constitutionnel

L'essentiel

La réforme des collectivités territoriales est devenue une priorité du pouvoir politique, dans le cadre plus large d'une réforme des structures de la société française et dans une perspective qui n'est pas qu'administrative. Le président de la République s'est engagé à aller « jusqu'au bout » de cette réforme dont la première étape a été le « rapport Balladur ».

Questions de dénomination

Le Rapport intitulé « Il est temps de décider » (ci-après désigné sous l'expression le Rapport) du Comité pour la réforme des collectivités locales (ci-après désigné le Comité) et remis au président de la République le 5 mars 2009 pose, d'emblée, un double problème de dénomination (2). Le titre peut tout d'abord surprendre et pourrait prêter à ironie et être transformé facilement comme ne s'en sont pas privés certains journaux après la remise du Rapport (3). Il n'est pas non plus très explicite quant à son objet et ne permet pas de savoir immédiatement quel est son contenu. Sur ce point, la comparaison avec le Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, intitulé « Une Ve République plus démocratique » (4) montre que le titre du second rapport paraît plus mystérieux que celui du premier.

Le nom du Comité soulève lui-même une interrogation en ce qu'il traite des collectivités locales et non pas des collectivités territoriales. On pouvait penser que la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République avait mis fin aux discussions relatives à la dénomination de ces collectivités en modifiant l'alinéa 13 de l'article 34 et en remplaçant l'expression « collectivités locales » par celle de « collectivités territoriales » (5). Mais l'expression « collectivités locales » a été malgré tout préférée par le Président du Comité qui a estimé que, l'État pouvant être considéré comme une « collectivité territoriale », ce qui est littéralement vrai, il fallait préférer l'expression de « collectivités locales », moins ambiguë. Mais il est certain que, tant dans la Constitution (titre XII, article 24 al 4 et 34 al 13) que dans les textes législatifs, à commencer par le code général des collectivités territoriales, il ne saurait être question de l'État parmi ces collectivités.

En outre, l'expression de collectivité territoriale est, selon nous, plus explicite, car la notion de « territoire » qui y est contenue indique à la fois le fondement et les limites de l'action. On peut penser également, en reprenant des idées développées par certains géographes, qu'un territoire désigne un espace qui ne peut et ne doit pas être nécessairement trop grand. Dans cette logique, ce qui est territorial est aussi local, car ce dernier terme évoque nécessairement une circonscription d'action administrative plus petite que ce qui est « national » ou « central », ce qui correspond, dans une première acception en France, à ce qui est étatique. Le local et le territorial se rejoignent alors pour désigner des collectivités autres que l'État.

Composition

Dans un discours prononcé à Toulon le 25 septembre 2008 consacré à la crise du capitalisme financier, le président de la République avait annoncé son intention de procéder, dès le mois

de janvier 2009, à une réforme des administrations locales, afin de réduire les échelons administratifs et de faire des économies permettant de supprimer la taxe professionnelle (6). Les enjeux économiques de la réforme étaient ainsi clairement posés et celle-ci devait avoir d'autres critères qu'administratifs. Le Comité pour la réforme des collectivités locales a été nommé, plus tôt que prévu, par un décret du 22 octobre 2008 et installé le même jour (7), manifestant la volonté présidentielle d'agir vite, sur un modèle déjà utilisé pour la révision de la Constitution (8).

Cette identité de méthode est illustrée par la nomination d'un même président du Comité, l'ancien Premier ministre Édouard Balladur (9) et d'un rapporteur général qui avait déjà assuré ces fonctions lors du premier Comité, afin d'assurer la continuité de la rédaction (10). En revanche, la composition du Comité a voulu éviter certaines difficultés politiques, rencontrées lors des travaux du premier Comité et après ceux-ci, en intégrant des membres du Parti socialiste, sinon mandatés par lui, du moins ayant accepté de siéger dans le Comité avec l'accord des instances dirigeantes de ce parti (11).

L'article 3 du décret de nomination du Comité autorisait le président de celui-ci à proposer la nomination d'autres personnalités, afin d'introduire une certaine souplesse dans sa composition. En réalité, celle-ci est restée telle qu'à l'origine. Les responsables des grandes associations d'élus locaux, notamment de l'Association des régions de France, ont vigoureusement protesté, tout au long des travaux, contre l'absence de leurs membres ou de leurs représentants au sein du Comité (12). Mais le souhait manifesté lors de la création du Comité était de ne pas en faire un instrument aux mains de différents groupes d'intérêts particuliers, ce qui explique le choix opéré par le président de la République.

Le Comité comprenait, outre ces personnalités politiques, le préfet de la région Ile-de-France, manifestant, dès le départ, l'importance de la question francilienne au cours de ses travaux. Enfin, cinq « personnalités » complétaient ce Comité de onze membres. Tout au long de ses travaux, le Comité a été assisté par trois directeurs d'administration centrale, particulièrement compétents pour apporter un éclairage technique, mais ne disposant que d'une voix consultative, le directeur général des collectivités locales, le directeur du budget et la directrice de la législation fiscale. Les avis de ces éminents spécialistes ont constitué un apport précieux pour le Comité, tout au long de ses travaux, mais ils ont contribué aussi à renforcer la dimension étatique de la composition du Comité.

Il est sans doute légitime de s'interroger sur l'utilité de tels travaux effectués par un groupe de personnes désignées discrétionnairement par le président de la République et bénéficiant d'une légitimité qui peut paraître contestable. Il est également logique de se demander si le Comité a mieux, ou moins, bien travaillé qu'un autre organisme, notamment parlementaire, aurait pu le faire. L'auteur de ces lignes n'est pas, bien sûr, le mieux placé pour prendre position sur ce point, mais la réponse pourrait être nuancée. Sans vouloir comparer la qualité au fond des travaux des uns et des autres, il est certain que le Comité bénéficiait d'une grande liberté de réflexion, et d'une indépendance organique dont n'auraient peut-être pas, ou moins, été dotées d'autres instances.

La nomination du Comité s'est inscrite dans un contexte dans lequel les initiatives n'ont pas manqué, peu avant la création du Comité et en parallèle avec ses travaux. C'est ainsi que les groupes de l'Assemblée nationale et du Sénat se réclamant de la majorité parlementaire ont constitué un groupe de travail sur la réforme des collectivités locales, qui était copiloté par MM. Perben et Courtois, ce dernier étant sénateur (13). La présence du premier dans le « Comité Balladur » permettait d'assurer la liaison entre les travaux des parlementaires et ceux de ce Comité choisi et inspiré par le pouvoir exécutif. Le Sénat, qui assure la représentation des collectivités territoriales au titre de l'article 24 alinéa 4 de la Constitution, n'a pas entendu être en reste et a constitué une Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, présidé par M. Claude Belot. Pour éviter cependant toutes les interférences, et pour répondre au souhait - exprès - de M. Balladur de ne pas voir le rapport portant son nom perturbé par d'autres travaux, le président de la République avait dû prendre une sorte d'engagement politique : « Bien entendu, dans l'attente de ces conclusions, et dans le souci de vous permettre de mener sans aucune confusion des études aussi sereines

qu'approfondies, il est désirable que les pouvoirs publics s'abstiennent de toute initiative qui entrerait dans le champ de compétence du comité » (14). La Mission sénatoriale a publié un Rapport d'étape le 11 mars 2009, en se gardant de le rendre public avant la parution du Rapport Balladur (15).

Méthode et résultats

Le Comité a procédé à de nombreuses auditions (16). Tous les partis politiques représentés dans les assemblées, nationales ou européenne, ont été entendus. Les représentants des grandes associations d'élus l'ont été, ainsi que les présidents des deux assemblées. De même, des élus particulièrement concernés, comme ceux de l'Île-de-France, de Corse, d'Alsace et de l'outre-mer ont été reçus. Des représentants du monde économique ont été entendus, représentants des organisations professionnelles et syndicales, ainsi que des experts de différentes origines. Il faut reconnaître que des auditions ont été réalisées à la demande des « auditionnés » eux-mêmes, qui souhaitent faire entendre leurs voix ou apporter leur point de vue ou leur témoignage. Certaines de ces auditions ont été un peu convenues, tandis que d'autres ont apporté une réelle information et un éclairage utile aux membres du Comité. Plusieurs d'entre elles ont réussi à faire changer l'opinion de certains de ses membres sur des sujets particuliers (17).

Le Rapport ne traite pas de l'ensemble des collectivités territoriales en ce qu'il n'aborde pas les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Le Comité a estimé, dès le départ, que ces collectivités, nécessairement très différentes du droit commun, méritaient un traitement particulier et n'auraient pas trouvé leur place dans le Rapport. La plupart ont été, en outre, l'objet de textes récents et statutaires (18).

Le Comité a ensuite travaillé dans des limites temporelles très restreintes. Les délais fixés étaient particulièrement contraignants, un seul mois ayant été « gagné » sur le calendrier initialement fixé par le président de la République. Conformément à ce qui avait été demandé dans la lettre de mission, le rapport a été remis au président de la République le 5 mars 2009, par l'ensemble des membres du Comité. Si l'on peut considérer que ce délai fut bien court pour traiter de l'ensemble des questions d'ensemble de l'administration locale, il faut admettre que ce sont les contraintes du temps politique. Son contenu en avait déjà été bien diffusé dans l'opinion et dans la presse. Cette dernière a contribué à faire naître des craintes, s'agissant principalement de la fusion de certaines régions et de quelques départements.

Le Comité n'a pas oublié non plus, dès ses premières réunions, du fait des contraintes politiques tenant à la composition des deux assemblées depuis les élections sénatoriales de l'automne 2008 et de la très grande proximité, sur tous les plans, avec la révision du 23 juillet 2008, que toutes ses propositions devaient s'inscrire dans un cadre constitutionnel inchangé. Cette volonté ne signifie pas nécessairement que toutes les propositions qui sont contenues dans le Rapport ne soulèvent pas des interrogations d'ordre constitutionnel, mais sous-entend que le Comité a considéré, dans sa majorité, que tel devait être le cas, le silence de la Constitution et de la jurisprudence ne permettant pas d'avoir des certitudes sur un certain nombre de questions.

Le Comité a élaboré vingt propositions à l'issue de ses travaux mais elles n'ont pas toutes été adoptées par tous les membres, les deux membres du parti socialiste ayant voté « contre » les quatre propositions nos 3, 8, 11 et 18 (19). Les troisième et onzième propositions ont suscité, en outre, les abstentions d'autres membres du Comité, pour des raisons qui ne sont pas nécessairement les mêmes que celles qui ont motivé les votes hostiles. Encore faut-il préciser que la proposition n° 8, relative à la création de métropoles, a été adoptée partiellement à l'unanimité. Sur le fond, ces vingt propositions intéressent aussi bien le nombre de collectivités et la question des niveaux, que le mode de désignation de certaines de ces collectivités et la gestion de celles-ci. Mais le Comité n'a jamais perdu de vue que toutes ces questions étaient étroitement mêlées et qu'il était souvent difficile de départager ce qui relevait des structures, des compétences ou des moyens des collectivités locales (20).

La lecture du Rapport permet cependant de dégager deux questions principales, celle relative

à l'architecture nouvelle des collectivités territoriales en France et celle concernant les règles de gestion locale, y compris dans le domaine électoral.

La nouvelle architecture territoriale

Elle veut répondre au souhait de diminuer à la fois le nombre de collectivités territoriales, celui-ci étant considéré par définition comme étant excessif par rapport à ce qui existe dans d'autres pays, et au constat selon lequel la société française ayant changé depuis la fin du XIXe siècle, le niveau pertinent de décision et de gestion ne serait plus adapté à la réalité contemporaine. À une France rurale, pour laquelle les niveaux adéquats étaient la commune et le département, s'est substituée une France urbaine et périurbaine, dans laquelle les « bons » niveaux seraient l'échelon supra-communal et le niveau régional. Si les causes ne peuvent guère être contestées, les conséquences ont fait l'objet de discussions et d'oppositions au sein même du Comité. En outre, alors que les propositions relatives à l'échelon de proximité constitué par le couple « commune-intercommunalité » ont été adoptées dans un climat quasi unanime, il n'en a pas été de même de celles intéressant le rapport entre le département et la région. Le choix de privilégier la région a été aussi, sans aucun doute, moins assumé et il en est résulté que les propositions qui y sont attachées sont à la fois moins nombreuses et plus incertaines.

Des intercommunalités aux communes

Le mouvement communal a connu, de manière évidente, un mouvement inverse depuis la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un titre 8 (art. 169 à 180) à la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale (21), complétée par de nombreux textes adoptés au XXe siècle, jusqu'à la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (22) qui a, dans une certaine mesure, codifié le droit des intercommunalités (voir le livre deuxième de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, art L. 5211-1 et suivants). Les communes se sont petit à petit regroupées au sein d'établissements publics de coopération intercommunale de toutes catégories, ce qui a notoirement contribué à renforcer l'image du mille-feuilles administratif souvent dénoncé. Quelques chiffres suffisent à illustrer cette situation née de la multiplication des formules de coopération. Alors qu'au 1er janvier 2009, la France compte 36 686 communes, selon le décret du 30 décembre 2008 (23), 15903 syndicats intercommunaux et syndicats mixtes, 2406 communautés de communes, 174 communautés d'agglomération et 16 communautés urbaines (24) peuvent être comptabilisés, auxquels il faut ajouter les 371 pays (25).

Afin de répondre à cette situation, le Comité a voulu faire prévaloir le niveau intercommunal sur le niveau communal et favoriser la coopération entre les communes dans l'espoir que cette coopération permette d'établir une administration locale de proximité située au niveau intercommunal. La restructuration de l'intercommunalité doit favoriser, à terme, la création de nouvelles communes.

Achever et redessiner la carte intercommunale

Le Rapport a entendu contribuer au mouvement intercommunal qui s'est accéléré à la fin du XXe siècle avec la loi précitée du 12 juillet 1999. Il s'agit d'un mouvement « vers la consécration institutionnelle de l'intercommunalité » (26), qui doit être encouragé afin de permettre l'institution de ces nouvelles communes que le Comité appelle de ses vœux.

Achever la carte de l'intercommunalité

À l'heure actuelle, 91 % des communes sont concernées par l'intercommunalité, ce qui représente 87 % de la population. Seules 2516 communes, au 1er janvier 2009, ne sont pas regroupées au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, ce qui représente 8,2 millions d'habitants, mais seulement 6 millions en dehors de Paris. Ce dernier cas mis à part, 90 % des communes non regroupées sont de petite taille et ont moins de 3500 habitants. Exception faite de Cannes et de Valence, toutes les communes

non regroupées de plus de 50 000 habitants se situent dans la petite couronne de l'Ile-de-France. Sur les cent départements existants en 2009, seuls cinq voient toutes leurs communes regroupées dans un EPCI à fiscalité propre (Allier, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Pas-de-Calais et Martinique). Les causes de l'inachèvement de la carte de l'intercommunalité sont multiples et tiennent à des traditions locales et à des pratiques préfectorales diverses, y compris d'un titulaire de la fonction à un autre. Le Comité a estimé que toute commune devait faire partie d'une structure intercommunale correspondant à l'importance de sa population. Le but étant admis de manière unanime, y compris parmi les élus communaux, conscients que nombre de leurs projets n'auraient pas pu ou ne pourraient pas aboutir sans l'intercommunalité, il reste à déterminer les moyens. Le Comité a souhaité que les représentants de l'État incitent de manière plus convaincante les communes à coopérer et que les intercommunalités soient mieux représentées au sein des commissions départementales de coopération intercommunale (art L. 5211-42 et suivants CGCT). À l'heure actuelle, les représentants des EPCI, à fiscalité propre ou non, ne constituent que vingt pour cent de l'effectif de ces commissions (art L. 5211-42, 2°). Un autre moyen pourrait consister à mettre en place, à compter d'une date fixée par la loi, des dotations de l'État dont le montant serait progressivement diminué si les communes n'adhéraient pas à un EPCI à fiscalité propre. Le Comité a considéré que ce mécanisme ne soulevait pas de difficultés juridiques majeures.

La date butoir qui serait fixée aux communes est elle-même source de débats. Le Comité préconisait le 31 décembre 2013, tandis que le rapport d'étape de la Mission sénatoriale sur « L'organisation et l'évolution des collectivités territoriales » s'est exprimé en faveur d'un achèvement de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre dès la fin de l'année 2011 en envisageant d'utiliser des outils incitatifs (27).

La rationalisation de la carte intercommunale

Un certain nombre d'élus, y compris de petites communes, sont partisans d'un seuil en dessous duquel il ne serait pas possible de créer des intercommunalités, car il n'est pas rare de rencontrer, dans des départements ruraux, des communautés de communes de moins de mille ou deux mille habitants.

Afin de simplifier le fonctionnement des administrations locales et de diminuer le nombre des échelons d'administration, il est également proposé qu'avant 2014, tous les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) soient, lorsque leur périmètre correspond à celui d'un groupement de communes, absorbés par celui-ci et que soient précisées les conditions d'adhésion des communes à des syndicats dont le périmètre ne recoupe que partiellement celui du groupement de communes auquel elles appartiennent.

Il est notable que certains syndicats intercommunaux sont maintenus pour des raisons indemnitaires. Plusieurs situations peuvent se représenter. Lorsque le périmètre des syndicats est entièrement compris dans celui de la communauté, et lorsque l'objet est le même, le Comité a souhaité permettre aux communautés de communes de se substituer aux syndicats de commune. Cette possibilité est déjà accordée aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines par les articles L. 5211-41 et suivants du code général. Cette législation devrait être étendue, selon le Comité, au profit des communautés de communes. Il suggère aussi de revenir sur la souplesse relative des textes relatifs aux relations entre les communautés à fiscalité propre et les syndicats exerçant des compétences qui n'ont pas été transférées à l'EPCI. Le but recherché par ces différentes mesures est de diminuer fortement le nombre d'échelons d'administration même si, dans ce cas, ils sont situés au même niveau territorial, et de simplifier le paysage territorial français.

Dans le même sens, le Comité a souhaité que soit interdite la création de nouveaux « pays » au sens de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (28), complétée par la loi d'aménagement et développement durable du territoire du 25 juin 1999 (29). Le Comité n'a pas voulu suggérer la suppression de tous les pays existants, car il a constaté que ces pays avaient souvent joué un rôle précurseur dans la constitution des intercommunalités, la plupart des « pays » ayant été en effet des

structures de préfiguration des groupements de communes. Ils ont, pour l'essentiel, rempli leur office. Il est donc seulement souhaité de ne pas les transformer en structures administratives supplémentaires et qu'il soit mis fin à leur création dans l'avenir.

La création de nouvelles structures de type communal

Le Comité a estimé qu'il devait provoquer le mouvement en faveur de la création de nouvelles communes et que le législateur avait pour fonction de montrer l'exemple en provoquant un phénomène d'entraînement.

La création des métropoles

Très tôt au cours de ces travaux, le Comité a été saisi de la proposition de créer une nouvelle structure métropolitaine afin de concurrencer les grandes « villes » européennes, la France étant caractérisée par une grande faiblesse sur ce point, en dehors du phénomène parisien. La loi souhaitée par le Comité, sur ce point unanime, pourrait donc créer, d'autorité, onze métropoles, sur le modèle de ce qu'avait réalisé la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines (30). Les discussions ont porté sur le nombre de métropoles à créer. Le chiffre de onze a été finalement arrêté par ce qu'il correspondait à un seuil de 400 000 habitants sur une aire urbaine mais il a été, depuis la publication du Rapport, considéré par certains élus comme trop important. Le Comité s'est interrogé sur le point de savoir s'il fallait transformer toutes les communautés urbaines existantes en métropoles, comme le suggéraient certains de ses membres. Il a rejeté cette idée au motif que, parmi ces communautés urbaines, plusieurs ne correspondaient manifestement pas aux critères d'une métropole, sauf à faire perdre à ce terme tout sens. Les cas d'Alençon, du Creusot-Montceau-les-Mines ont été ainsi évoqués. Sur la base démographique retenue par le Comité, seraient alors créées les métropoles, par ordre démographique décroissant, de Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg qui sont à l'heure actuelle des communautés urbaines, et celles de Rouen, Toulon et Rennes qui sont, en 2009, des communautés d'agglomération. Le choix a été fait de créer ces métropoles à partir des limites existantes, sans remettre en cause les périmètres des structures intercommunales. L'examen de la situation géographique de ces futures métropoles fait apparaître l'absence de métropoles au centre de la France, ce qui correspond aux difficultés rencontrées par la politique d'aménagement du territoire sur cette partie du territoire français située en dehors des façades maritimes, et il fait apparaître en sens inverse que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur comprendrait trois métropoles, celles de Marseille, de Toulon et de Nice.

Si la loi peut créer des métropoles au-delà d'un certain niveau de population, elle doit aussi prévoir les conditions dans lesquelles d'autres « agglomérations » pourront devenir des métropoles, en fixant alors un seuil de population qui serait nécessairement inférieur au seuil retenu par le Rapport, selon une méthode également inspirée de la loi de 1966 relative aux communautés urbaines (31).

Les métropoles ainsi créées seraient des collectivités à statut particulier, comme l'article 72 alinéa 1er le permet expressément, mais comme l'autorisait déjà l'ancien alinéa 1er avant la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Elles devraient alors être soumises aux conditions d'existence d'une collectivité territoriale, à savoir disposer d'un conseil élu au suffrage universel direct (art 72, al. 3), bénéficier du « principe de subsidiarité » tel qu'il est conçu dans l'alinéa 2 de ce même article 72, et ne pas exercer, mais pas non plus subir, une tutelle d'une collectivité territoriale ou sur une autre (v. al. 5 de l'art. 72). Les articles 72-1, relatifs à l'institution de mécanismes de démocratie locale et 72-2, qui consacre les principes de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, leur seraient également applicables.

Les métropoles recevraient les compétences reconnues aux communes actuelles et, par voie de conséquence, celles qu'exercent à ce jour les structures intercommunales que les métropoles sont destinées à remplacer, mais aussi les compétences des départements dans lesquels les métropoles seraient créées. Cette solution, qui n'a pas été acceptée à l'unanimité, est issue d'un constat selon lequel, dans certains départements, l'actuelle structure

intercommunale regroupe la majeure partie de la population du département ou une partie non négligeable de son territoire. En outre, pour les habitants de telles agglomérations, il devient difficile d'identifier le partage entre les compétences intercommunales, et celles gérées par les départements. La solution proposée vise alors à les regrouper au profit d'une seule collectivité métropolitaine, au nom d'une unité de gestion et pour correspondre à un monde urbain globalisé. Se pose néanmoins la question du sort des départements qui se verraient ainsi amputés, sur une partie de leur territoire, de leurs compétences. L'exemple du « Grand Lyon » a souvent été avancé. La communauté urbaine lyonnaise représente en effet plus des trois quarts des habitants du département du Rhône, ce qui n'empêche pas l'agglomération, en tant qu'elle constitue un bassin de l'activité humaine ou économique, de s'étendre sur quatre départements. La solution pourrait consister alors à « distribuer » le territoire de ces départements comprenant une métropole entre les départements limitrophes ou, au contraire, à faire absorber des parties des départements limitrophes par ces mêmes départements « métropolitains » qui retrouveraient ainsi une taille acceptable. Les départements maintenus conserveraient toute leur utilité dans les territoires à prédominance rurale. Il est certain que cette question est l'une de celles qui est la plus délicate pour justifier la création des métropoles et pour la faire accepter par l'ensemble des élus.

L'autre question sensible est celle du statut des communes membres de ces nouvelles métropoles et elle a divisé les membres du Comité. Une option est ouverte aux pouvoirs publics chargés de rédiger un futur texte (32). Selon la première branche, les communes membres pourraient perdre le statut de collectivités territoriales au sens du titre XII de la Constitution, et plus précisément celui de communes. Le Rapport propose de les appeler, faute de mieux, des « villes », ce qui aurait l'avantage de les distinguer des communes. Le concept de ville est suffisamment vague juridiquement pour qualifier ainsi des entités qui seraient des personnes morales de droit public d'un type nouveau sous la forme d'un établissement public dans lequel des organes et des compétences communales seraient maintenus. Les « villes » seraient ainsi administrées par un maire, afin de garder une dénomination montrant l'attachement des administrés à une structure multi-séculaire, et qui serait doté d'attributions non négligeables, celles que les maires exercent au nom de l'État et d'autres, exercées au nom de l'actuelle collectivité territoriale, comme le pouvoir de police générale, au sens des articles L. 2212-1 et suivants CGCT et la délivrance de certaines autorisations d'urbanisme (v. not. art. 422-1 du code de l'urbanisme à propos du permis de construire). L'autre solution conserverait les communes membres en tant que collectivités territoriales, ce qui impliquerait nécessairement une forme de tutelle d'une collectivité - la métropole - sur une autre - la commune maintenue. Dans ce cas, une modification de l'article 72, alinéa 5, serait nécessaire, avec tous les actuels aléas d'une révision.

La création des métropoles est, dans l'esprit du Comité, une façon d'inciter les autres communes à se regrouper.

La transformation des établissements publics en communes nouvelles

Dans le droit positif, les communes se regroupent pour créer une structure qui les englobe, dans l'une des communautés proposées au titre 1er du livre II de la cinquième partie du code général. Il est proposé d'aller plus loin et de transformer les actuelles communautés existantes en véritables communes, sans même changer la nature juridique de ces dernières. Le but ultime de la démarche initiée par le Comité serait de doter le niveau intercommunal du statut de commune de plein exercice, mais dans un avenir plus ou moins lointain. La « commune nouvelle » se substituerait aux actuelles intercommunalités, elle serait dotée de la compétence générale et de l'autonomie financière, les actuelles communes membres continuant à exister sous la forme de personnes morales de droit public, administrées par un conseil élu et un maire, certaines compétences de proximité leur étant dévolues, avec les dotations budgétaires correspondantes, en provenance de la « commune nouvelle ». L'instauration de l'élection au suffrage direct des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre doit faciliter cette évolution (v. *infra*).

La proposition n° 9, relative à cette transformation des intercommunalités en communes, est donc à mettre en relation avec la proposition n° 8 relative aux métropoles, afin de permettre

à la France de compter des communes fortes, en nombre raisonnable. Afin d'encourager ce mouvement, il est proposé que les aides à l'intégration soient redéployées en faveur des intercommunalités où le besoin d'intégration est le plus manifeste, qu'une date butoir soit fixée par la loi pour l'attribution de ces aides et que, passé le délai ainsi accordé aux communes pour s'engager dans la voie de l'intégration, ces aides soient gelées puis diminuent progressivement.

La recherche de la collectivité pertinente

Les constats sont apparemment simples. En dehors de l'échelon de proximité, qu'il soit communal ou intercommunal, il existe deux niveaux d'administration locale que sont le département et la région. Cette coexistence a souvent été critiquée et assimilée aux excès du fameux « mille-feuille territorial » qui caractériserait la France. Mais il faut se méfier sans doute, dans ce cas plus encore que dans le cas des collectivités de type communal, des fausses évidences. Il est ainsi souvent dit que la France posséderait trop de niveaux d'administration. Dans la plupart des pays comparables par la taille et par la population, à s'en tenir à l'Europe, il existe aussi trois niveaux, qu'il s'agisse de l'Espagne, de l'Italie ou de l'Allemagne (33). De même, il est souvent affirmé que les collectivités relevant d'un même niveau seraient trop nombreuses. Il faut se garder encore de toute comparaison hâtive et constater qu'il existe seize Länder allemands, vingt régions italiennes et dix-sept communautés autonomes espagnoles. Les vingt et une régions françaises métropolitaines, la Corse étant exceptée, ne sont donc pas si nombreuses en comparaison. Le nombre des régions, principale raison de la faiblesse régionale selon une opinion souvent répandue, n'est alors peut-être pas la seule explication de la spécificité française. La véritable question pourrait être celle de leurs moyens, qui ne soutiennent en effet aucune comparaison avec ceux de leurs homologues. Elle peut aussi être celle du découpage opéré sur le fondement du décret n° 55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale (34) et jamais remis en question. Cette recherche de la collectivité de taille pertinente concerne aussi des collectivités plus spécifiques qui peuvent être considérées comme de droit commun.

La diminution possible du nombre des départements et des régions

Le rapport de la Commission présidée par Jacques Attali préconisait, au début de l'année 2008, de supprimer dans un horizon de dix ans, les départements (35). Cette proposition avait soulevé des réactions très négatives et la suppression pure et simple de cet échelon a été écartée d'emblée par le Comité.

Cela n'a pas empêché la presse de se saisir en priorité de cette question et de publier, en « avant-première », des cartes montrant des projets de fusion de régions et redécoupage d'autres régions. Il est d'ailleurs notable que la question de l'éventuelle fusion des départements ait moins suscité de réactions. Mais il est vrai que le rattachement d'un département à une région ou à une autre a été aussi au centre de diverses polémiques, suscitant même des pétitions informelles ou des demandes d'organisation de consultation des électeurs.

Il faut d'emblée préciser que le Comité n'a publié aucune liste de régions susceptibles de disparaître et que le Rapport ne contient aucun exemple de proposition concrète, quand bien même il lui serait arrivé, au cours de ses débats, d'évoquer les possibilités d'évolution territoriale. Il faut insister aussi sur le caractère volontaire de la démarche et rappeler que la Constitution révisée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a déjà prévu des facilités juridiques pour aller dans ce sens, y compris en donnant la possibilité d'organiser une consultation des électeurs concernés, dans les articles 72, al. 1 et 72-1, al. 3. À ce jour, elles n'ont pas été suivies d'effets. Le propos est donc de favoriser ce qui pourrait être une « relance » d'une politique volontariste de rapprochement des régions, mais aussi des départements. En l'état actuel du droit, les limites territoriales des régions sont modifiées par la loi après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés, ces différents conseils pouvant être à l'origine de la demande (art. L. 4122-1 du code général des collectivités territoriales). Pour les limites des départements, elles sont aussi modifiées par la

loi, après consultation des conseils généraux intéressés, le décret en Conseil d'État décidant lorsque ces conseils sont d'accord sur les modifications envisagées (art. L. 3112-1 du même code). Le Comité a entendu permettre soit l'assentiment des conseils régionaux soit un référendum. Le vote du Parlement ne serait alors plus requis, les délibérations concordantes des régions et départements concernés, assorties d'un avis favorable des conseils généraux des départements de chaque région, seraient suffisantes.

Les réponses adaptées aux spécificités françaises

La région Ile-de-France a connu, par la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, la seule opération d'envergure de création de départements depuis la Révolution française (36). Il a souvent été considéré que cette loi avait épuisé ses effets au point de contribuer, quarante ans après, à enfermer la Ville de Paris dans des limites trop étroites et à empêcher le développement d'une ville-capitale.

Dès le départ des travaux du Comité, le cas de l'Ile-de-France devait occuper une place particulière, comme en témoigne la lettre de mission du président de la République adressée au Premier ministre Édouard Balladur : « Le cas de l'Ile-de-France appelle des solutions appropriées ». La mission du Comité était cependant « compliquée » par la création d'un Secrétariat d'État chargé du développement de la région capitale, placé sous l'autorité du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire. Après d'intenses débats qui ont très largement dépassé les clivages partisans, sauf sans doute dans le vote final de la proposition n° 18, il a été proposé de créer une collectivité territoriale à statut spécifique, dénommée « Grand Paris », qui regrouperait les trois départements de Paris et de la Petite Couronne, ces derniers pouvant voir leur périmètre redessiné. Cette collectivité exercerait les compétences des intercommunalités existantes et des départements. Le Grand Paris conduirait à la création d'un échelon supplémentaire d'administration, mais supprimerait les départements qui, à Paris même, se superposent au territoire communal (37). En termes de niveaux d'administration, le gain serait donc nul. Les communes membres de ces départements, à la différence de la situation prévue pour les métropoles créées dans le reste de la France, resteraient des collectivités de plein exercice.

Il semble cependant que le président de la République ait abandonné toute idée, à court ou moyen terme, d'une réforme institutionnelle et d'une refonte administrative au profit de différents projets, notamment en matière de transports (38). La question du « Grand Paris », malgré le souhait du Comité, ne semble plus d'une brûlante actualité.

S'agissant de la Corse, l'échec de la consultation des électeurs convoqués sur le fondement de l'article 72-1 alinéa 3 afin de connaître leur avis sur le projet de collectivité unique supprimant les deux collectivités départementales, n'a pas été propice aux propositions très novatrices. Même s'il ne s'agissait, juridiquement, que d'une simple « consultation » et non de la recherche d'un consentement, le Gouvernement depuis 2003 n'a jamais cherché à faire adopter par le Parlement le projet qui avait été élaboré et qui figurait en annexe de la loi n° 2003-486 du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse (39). Ont été seulement proposées des modifications électorales pour la Corse, consistant à augmenter le nombre de sièges attribués à la liste arrivée en tête à l'issue du premier ou du second tour, qui est à l'heure actuelle fixé à trois sièges (art. L. 366 du code électoral). De même devraient être revues les conditions de maintien et de fusion des listes au second tour (*ibidem*). Ces deux modifications sont destinées à assurer la constitution d'une majorité de gestion de l'Assemblée de Corse (proposition n° 19).

La même démarche a été suivie pour les départements et régions d'outre-mer, à un moment où certains d'entre eux, dans les Antilles principalement, connaissent des revendications sociales et politiques de grande ampleur. Le Comité s'est d'ailleurs interrogé sur l'opportunité de faire des propositions institutionnelles dans un tel contexte. Les élus ultra-marins auditionnés par le Comité ont, pour l'essentiel, souhaité que le *statu quo* juridique soit

maintenu. Des possibilités existent déjà dans les articles 72-4 et 73 de la Constitution révisée en 2003. Elles nécessitent le consentement des électeurs de collectivités concernées. Les réponses négatives des électeurs guadeloupéens et martiniquais aux deux consultations organisées le 7 décembre 2003 par application des décrets du 29 octobre 2003 sur la création d'une collectivité territoriale unique soumise à l'article 73 de la Constitution ont, pour un certain temps, ralenti les volontés d'aller dans ce sens, mais les élus des départements et régions d'outre-mer concernés n'ont pas souhaité que d'autres textes soient ajoutés à ceux déjà existants (40).

Le Comité n'a pas non plus émis d'avis sur les évolutions de certains départements, ou du moins de certains de leurs élus, vers un statut de collectivité d'outre-mer gérée par l'article 74 de la Constitution, estimant que cette question n'entrait pas dans les limites de sa compétence. Il n'a pas non plus pris position sur la question de l'évolution dans l'autre sens, c'est-à-dire sur la départementalisation de Mayotte qui s'est concrétisée par le référendum du 29 mars 2009 (41).

L'architecture territoriale souhaitée par le Comité se propose de limiter le nombre d'échelons administratifs. Mais elle n'est conçue que dans un cadre institutionnel et juridique renouvelé.

La nouvelle gestion locale

Il ne suffit pas de réorganiser les structures, il faut aussi gérer les nouvelles collectivités territoriales ainsi créées, avec d'autres méthodes ou d'autres principes, étant entendu que tous ces éléments sont étroitement mêlés. Les questions électorales ont été au centre de la plupart des débats et des oppositions, parce qu'elles sont éminemment politiques. Mais des questions de fond comme le maintien ou non de la clause générale de compétence ont été aussi discutées.

Les restructurations territoriales ont des conséquences électorales, elles exigent aussi une nouvelle répartition des compétences et des moyens.

Des élections regroupées

Le rapprochement des collectivités territoriales nécessite celui des élections. Sans supprimer purement et simplement un échelon, sauf dans le cas particulier des métropoles et en attendant le mouvement vers la mutation en faveur de communes nouvelles, le Rapport traduit sur le plan électoral son souhait de renforcer le pôle intercommunal et de permettre une meilleure articulation entre le niveau départemental et le niveau régional.

Des élections communales et intercommunales

Le Rapport souhaite consacrer la place renforcée des intercommunalités. Il a estimé, de manière unanime, que ce but passait par l'élection des organes délibérants des communautés au suffrage universel direct.

Cette élection ne concernerait que les EPCI à fiscalité propre, soit 2601 groupements de communes mais exclurait les syndicats de communes. De nombreuses raisons inclinent dans ce sens. Le Comité a considéré que le pouvoir fiscal reconnu à ces structures devait s'accompagner d'une véritable légitimité que seul le suffrage direct pouvait donner. Le lien souvent invoqué entre la responsabilité et la légitimité serait ainsi affirmé. Enfin, la réalité locale urbaine qui gomme les limites territoriales exige qu'elle soit prise en compte sur le plan électoral, les projets et les propositions des candidats « communaux » ne pouvant plus ignorer la dimension supra-communale. La proposition n° 7, qui va dans ce sens, se décline en deux points. Elle consacre d'abord le recours au suffrage universel direct et elle suggère ensuite de « jumeler » cette élection avec les élections municipales. Si la première est susceptible de recueillir un assentiment assez général, la seconde est plus discutée. Plusieurs schémas sont en effet possibles pour conjuguer ces deux scrutins. Ils pourraient se dérouler le même jour, mais sous la forme de deux élections différentes, ce qui maintiendrait l'identité de chaque niveau tout en favorisant un phénomène d'entraînement ; mais cette juxtaposition

d'élections serait susceptible de jeter le trouble dans l'esprit de beaucoup d'électeurs. La seconde solution opte pour une seule élection pour gérer les deux « entités », quel que soit le statut de chacune, mais avec l'arrière-pensée que le niveau intercommunal doit prendre le pas, à terme, sur le niveau communal. Serait ainsi abrogé l'article L. 5211-6 CGCT qui pose le principe de l'élection indirecte des membres des organes délibérants des EPCI.

Dans cette logique, les candidats figureraient sur une même liste, comme dans le schéma instauré dans la loi dite « Paris-Marseille-Lyon » (42). Les premiers élus de la liste auraient ainsi vocation à siéger au sein du conseil communautaire et dans les conseils municipaux, tandis que les suivants de liste ne pourraient siéger que dans les secondes assemblées. Une autre possibilité a été parfois suggérée, consistant à « flécher » de manière visible sur les listes de candidats, ceux qui seraient destinés à siéger au sein du conseil communautaire. Mais, en définitive, ce sont aux électeurs qu'appartiendrait le dernier mot puisque c'est de leurs suffrages que dépendrait la décision de savoir qui siégerait ou non au sein du conseil de la communauté supra-communale.

Ce mode de désignation pose un certain nombre de questions que le Comité, s'il a pu les pressentir, n'a pu toute résoudre. Il a cependant clairement opté pour l'intégration des mandats « intercommunaux » dans la liste des mandats concernés par le cumul des mandats, alors qu'ils en sont exclus pour l'instant (art. LO 141 et L. 46-1 du code électoral issus de la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux (43) et de la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice (44)). Sauf à modifier ces textes relatifs au cumul au nom de l'unité de la gestion des collectivités de proximité, ce qui appartient au seul législateur et sans qu'apparaissent des restrictions de nature constitutionnelle, un même élu au sein d'un conseil municipal et d'un conseil communautaire ne pourrait plus alors exercer d'autres mandats.

La représentation de chaque commune au sein des structures supra-communales est également une source d'interrogations. Il est sans doute légitime de prévoir que chaque commune, quelle que soit le nombre d'habitants, soit présente au sein de l'organe délibérant, au nom du maintien d'une identité communale qu'il n'a jamais été question de rayer d'un trait de plume. Mais il ne saurait être question de prévoir que ce représentant minimal de la commune serait nécessairement le maire, ce qui exposerait la loi à un grief d'inconstitutionnalité, le choix des électeurs directs paraissant alors contraint.

De telles listes de candidats communs aux deux niveaux exigeraient aussi de modifier le mode de scrutin dans les communes de moins de 3500 habitants (art. L. 252 du code électoral). L'avantage immédiat serait d'imposer la règle de la parité absolue dans un plus grand nombre de communes françaises et de mettre davantage le scrutin municipal en conformité, avec l'objectif que doit poursuivre le législateur par application de l'article 1er alinéa 2, de la Constitution révisée en 2008. L'inconvénient serait de rendre plus complexes les élections dans les petites communes, alors que le législateur a toujours voulu maintenir, dans ces communes, une certaine forme de proximité qui permet, dans les communes de moins de 2500 habitants, de constituer des listes incomplètes et de voter pour des personnes qui ne sont pas candidates (art. L. 256 *a contrario* du code électoral). Dans toutes les communes ayant jusqu'à 3499 habitants, le panachage et le vote préférentiel ne seraient plus possibles alors que ces deux mécanismes autorisant les électeurs à composer leur propre liste (art. L. 256 et L. 257 du code électoral). Abaisser le seuil d'application des règles qui sont aujourd'hui applicables aux communes de 3500 habitants et plus, risquerait sans doute de politiser les élections dans ces communes. Il a été alors suggéré de conserver un seuil de communes de 500 habitants dans lesquelles serait maintenu le mode de scrutin actuellement applicable aux petites communes. Ces communes représentent néanmoins presque 60 % des communes françaises métropolitaines mais seulement moins de 8 % de la population. Selon une opinion contraire, ce seuil ne correspondrait à aucun critère objectif et il n'existerait aucune raison de ne pas appliquer le même mode de scrutin dans toutes les communes. Il est néanmoins possible de prétendre que, dans ces nombreuses mais petites communes, il n'est pas nécessaire de contraindre les candidats à se présenter sur des listes complètes et bloquées.

Il est également prévu de diminuer le nombre de conseillers municipaux dans les toutes petites communes et de réduire d'un tiers les effectifs des exécutifs intercommunaux (proposition n° 10 pour cette dernière suggestion). Il est en effet fréquent de rencontrer des communautés de communes dans des zones rurales qui regroupent plusieurs dizaines de communes dans lesquelles l'organe délibérant comprend plus de cent vingt membres et un organe exécutif digne d'une « armée mexicaine ».

Le regroupement des élections départementales et régionales

La proposition n° 3 est de celles qui continuent de susciter la polémique et de rencontrer de fortes oppositions politiques, ce qui explique qu'elle n'ait pas été adoptée à l'unanimité des membres du Comité. Les opinions se sont partagées entre ceux qui ont pensé que ce regroupement permettrait une meilleure articulation entre les deux niveaux de collectivités tout en résolvant provisoirement la question du maintien des deux niveaux de collectivités, et ceux qui ont craint que ce regroupement n'entraîne au contraire la disparition de l'un de ceux-ci. Ce dernier risque est même susceptible de prendre deux formes contradictoires selon des opinions divergentes, soit consacrer la marginalisation du département condamné à n'être plus qu'un organe d'exécution des décisions régionales, soit, selon une expression parfois utilisée, entraîner la « cantonalisation » de la région qui ne serait plus qu'un syndicat d'intérêts locaux, compte tenu du mode de scrutin adopté.

L'enjeu politique de cette question n'a échappé à personne, ni au sein ni en dehors du Comité. C'est la raison pour laquelle il a été ardemment souhaité que toutes les propositions du Comité qui sont de nature institutionnelle et ont des conséquences sur la durée des mandats électifs ne pourraient prendre effet qu'à compter des élections municipales, départementales et régionales de 2014. Tel est le sens de l'Observation personnelle de M. Julliard publiée en annexe du Rapport, mais soutenue par tous les membres. Si cette date était retenue comme celle de la mise en oeuvre complète de la réforme, le mandat des conseillers régionaux élus en 2010 devrait être fixé à quatre ans et celui des conseillers généraux élus en 2011 à trois ans.

Le mode de scrutin

Devrait s'appliquer à ces élections un mode de scrutin à la représentation proportionnelle à deux tours avec application d'une prime majoritaire appliquée à la liste arrivée en tête. Il est identique au mode de scrutin utilisé depuis la loi n° 99-36 du 19 janvier 1999 aux élections régionales (art. L. 338 du code électoral) (45). L'originalité consiste à ce qu'une même élection serve à désigner aussi bien les conseillers départementaux que les conseillers régionaux, par un système pour lequel les deux options déjà présentées à propos des élections communales et intercommunales pourraient être retenues. Ou bien, selon un système de fléchage, les élus régionaux seraient identifiés par avance et les électeurs les désigneraient en toute connaissance de cause, ou bien, en fonction de leur place sur les listes, les premiers siègeraient au sein des conseils généraux et au sein des conseils régionaux, tandis que les autres ne pourraient être « que » des conseillers départementaux sur un modèle inspiré, une fois encore, de la loi « Paris-Marseille-Lyon » déjà citée. A été écartée l'assimilation totale entre les deux assemblées locales qui ferait de tous les conseillers généraux des conseillers régionaux en même temps, car cela aurait conduit à constituer des conseils aux effectifs pléthoriques. L'élection de tels conseillers chargés de gérer deux assemblées distinctes a fait dire à certains élus que seraient alors créés des « conseillers territoriaux », qui appartiendraient à une catégorie hybride (46). Mais une telle création serait surtout contraire à la Constitution qui exige que coexistent de manière distincte deux assemblées qui ne sauraient être confondues. Même s'il s'agit d'élections regroupées, elles serviraient à désigner des assemblées différentes de deux collectivités distinctes, le département et la région, sous peine de méconnaître l'article 72, alinéa 3, de la Constitution qui prévoit que les collectivités « s'administrent librement par des conseils élus ». Cette disposition nécessite que chaque collectivité soit administrée par « son » conseil, quel que soit son mode de désignation.

D'autres modes de scrutin ont été proposés, soit en continuant de distinguer les élections

départementales et les élections régionales, soit, comme le suggère le Rapport, en les associant (47). Dans les deux cas, il a été suggéré que soient désignés, pour les élections départementales, à la fois des conseillers élus au sein d'un territoire éventuellement tracé à partir des cantons sur une base majoritaire et des conseillers élus selon un scrutin proportionnel dans les zones urbaines, afin de tenir compte des réalités sociologiques différentes entre les différentes parties d'un département. Selon certaines analyses politiques, une telle distinction dans l'élection correspondrait à une différenciation entre des élus conservateurs dans les zones rurales et des élus de gauche dans les zones urbaines. Plusieurs arguments ont été néanmoins avancés pour critiquer ce mode de désignation. Le premier est tiré de son éventuelle inconstitutionnalité qui interdirait que siègent, au sein d'une même assemblée, des membres élus selon des modes de scrutin différents. Mais le Sénat serait alors désigné selon des modalités inconstitutionnelles puisque les sénateurs, selon les articles L.294 et L. 295 du code électoral, sont désignés de deux manières différentes. L'autre argument est tiré de considérations plus sociologiques que juridiques. Il serait en effet délicat de partager un département en zones suffisamment distinctes pour justifier un traitement électoral différent, sauf à retenir des critères tirés de l'application de critères objectifs, par exemple, des données de l'INSEE. En outre, la qualification en zones rurales ou en zones urbaines ne serait pas une donnée intangible et le législateur ou le pouvoir réglementaire serait conduit à modifier régulièrement le mode de scrutin applicable dans ces différentes zones, afin de tenir compte de ces réalités susceptibles d'appréciations différentes et donc contestables.

Au-delà de ces arguments qui ne paraissent pas totalement déterminants, qu'ils soient juridiques ou non, il est certain que cette élection départementalo-régionale permettrait que la règle de la parité serait mieux assurée que par le mode de scrutin départemental actuel, qui ne la favorise guère.

Le mode de scrutin prévoit que soit attribuée une « prime majoritaire » à la liste arrivée en tête dont il conviendra de fixer l'importance. À l'heure actuelle, pour les élections régionales, elle est de 25 % des sièges (art L. 338 du code électoral). Pour l'élection des conseillers départementaux et régionaux, il faudra aussi déterminer dans quel cadre territorial cette prime sera calculée, la région, le département ou une circonscription tracée pour ces seules élections.

La circonscription électorale

Les élections départementales sont organisées depuis la loi du 10 août 1871 dans le cadre des cantons (art. L. 191 du code électoral). Le Comité a estimé de façon unanime que cette circonscription ne paraissait plus adaptée, du fait de la disparité de population entre les cantons et des inégalités qu'ils créent entre les territoires urbains et les territoires ruraux. La proposition n° 3 vise donc à supprimer le cadre cantonal de cette élection, ce qui permettrait déjà de ne plus qualifier les élections en vue de composer l'assemblée du département d'« élections cantonales ». La suppression du cadre électoral cantonal laisse le champ libre à plusieurs solutions de remplacement, qui sont différentes selon que sont regroupées ou non les élections départementales et régionales. Si tel est le cas, une circonscription unique doit être définie. Celle-ci pourrait être alors une circonscription intermédiaire entre les cantons actuels et les départements jugés trop grands et accusés d'empêcher un ancrage territorial pour les conseillers départementaux et régionaux, cet enracinement étant parfois considéré comme une exigence de démocratie et de bonne gestion locale. Le cadre géographique pourrait être soit celui des arrondissements infra-départementaux, soit encore celui de « pays » correspondant à des réalités locales, géographiques, économiques et humaines qu'il faudrait déterminer, soit, enfin, celui des circonscriptions législatives. Cette dernière hypothèse entraînerait sans doute un risque de confusion et de concurrence, notamment sur le plan politique, entre les élections législatives et les élections locales. Pour cette raison, elle a de fortes chances de ne pas être retenue par les parlementaires inquiets de voir élus des rivaux potentiels dans « leurs » circonscriptions.

Dans le cas où les deux élections locales continueraient d'être découplées, les élections régionales pourraient continuer à être organisées selon le mode de scrutin régional actuellement applicable. Les élections départementales seraient organisées, quant à elles, soit

à l'échelle départementale par un système de listes identique à ce qui existe dans les communes, soit selon le mode de scrutin territorial applicable dans le cadre des élections regroupées selon les vœux de la majorité du Comité mais qui ne serviraient alors qu'à désigner les conseillers départementaux.

Si la proposition du Comité était adoptée, les élus exerceraient alors deux types de mandats et seraient concernés par les règles sur le cumul (*v. supra*). Un même élu au sein de ces deux assemblées départementale et régionale ne pourrait plus exercer un autre mandat, sauf, une fois encore, à modifier la législation sur les cumuls, qui pourrait tolérer des adaptations dans le cadre de ces élections regroupées mais donnant naissance à des mandats distincts.

Dans l'esprit des partisans du jumelage des élections départementales et régionales, cette innovation est susceptible de permettre une rationalisation dans l'exercice des compétences et de réaliser des économies substantielles.

Des compétences réparties

La réforme des collectivités locales a été souhaitée, notamment par le président de la République, afin d'éviter l'empilement des niveaux d'administration, mais aussi pour rechercher des économies de gestion et économiser l'argent public, ces objectifs étant néanmoins cumulables. Il n'est pas surprenant alors que le thème des compétences identiques exercées sur plusieurs niveaux et celui des financements croisés soient très présents dans le Rapport et donnent lieu à des solutions qui se veulent novatrices. Le Comité, et cela lui a été parfois reproché, n'a pas voulu ni pu, en revanche, aborder la question de la réforme de l'État. Seule la proposition n° 13 répond de manière très incomplète à cette interrogation en proposant de supprimer les services déconcentrés de l'État qui interviennent en doublons dans le champ des compétences territoriales. Le Comité a considéré que le mouvement de révision générale des politiques publiques devait être l'occasion de procéder à ce toilettage.

La limitation de la clause générale de compétence

C'est entre les collectivités territoriales que la répartition des compétences fut au centre des travaux du Comité. Pour résoudre cette question, deux propositions ont été avancées, la première ne posant guère de difficultés majeures.

La proposition n° 12 vise en effet à clarifier la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et entre celles-ci et l'État. Il s'agit surtout de provoquer une sorte de « révision générale » de ces compétences pour distinguer celles qui doivent demeurer partagées entre plusieurs niveaux d'administration locale et celles qui doivent être attribuées à une seule catégorie de collectivités. D'autres compétences pourraient, en outre, faire l'objet de délégations de compétences. Afin de donner une vision plus précise de cette nouvelle répartition des compétences, tout en se défendant de vouloir tracer un « jardin à la française » des compétences dont les discussions au sein du Comité ont montré qu'il était impossible à établir, le Rapport contient un tableau qui distingue les compétences devant faire l'objet d'un appel à délégation de compétences et celles « pouvant être exercées par délégation » (48). Ce tableau, qui est lui-même un écho de la présentation de la répartition actuelle des compétences (49), a fait l'objet d'un contre-tableau contenu dans les Observations personnelles de MM Pierre Mauroy et André Vallini (50). La possibilité de délégations de compétences existe depuis les grandes lois de décentralisation de 1983 et la loi du 13 août 2004 l'a confirmée (51). Mais il est vrai que cette possibilité a été trop peu utilisée. Aussi le Comité propose-t-il que la loi prévoie l'obligation, pour une collectivité attributaire d'une compétence donnée, d'organiser, dans un délai déterminé, un appel à délégation de compétences, la décision de déléguer restant de son ressort, mais tout refus de délégation devant être motivé. Il a semblé au Comité que cette possibilité prenait tout son sens dans des matières comme l'insertion sociale et professionnelle, la formation professionnelle, le développement économique ou encore les réseaux de communication électronique et audiovisuelle.

En revanche, la proposition n° 11 a souhaité réserver la clause de compétence générale au niveau de proximité, que ce soit celui des communes classiques, celui des nouvelles communes issues des intercommunalités ou celui, enfin, des métropoles. Les départements et les régions ne bénéficieraient plus que des compétences que la loi leur attribuerait. Le moins que l'on puisse dire est que la question de la clause générale, qu'il vaudrait mieux qualifier de « compétence générale », a occupé une partie non négligeable des travaux du Comité, à la fois quant au respect des principes juridiques, et quant aux effets pratiques qu'entraînerait une telle modification du droit local. On peut d'ailleurs remarquer que cette question est la seule du Rapport qui fasse l'objet d'un examen approfondi sur le terrain juridique quant à ses implications (52). Il est loisible, afin de ne pas alourdir la présentation des thèses en présence, de se reporter au Rapport. Elle a conduit aussi à des oppositions (53). Les collectivités territoriales que seraient les départements et les régions n'auraient plus que des compétences d'attribution qui paraissent réservées, dans notre droit, aux seuls établissements publics.

Au-delà des questions de définition de ce que sont les collectivités territoriales, il est possible de considérer que la notion constitutionnelle de libre administration est incompatible avec la suppression de la compétence générale au détriment d'une catégorie de collectivités. Il en est de même de la compatibilité entre la notion de collectivité et les attributions effectives que doit posséder une collectivité territoriale selon le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie (54). C'est l'opinion soutenue dans notre Observation personnelle publiée en annexe du Rapport. En regard, le maintien de la compétence générale serait le moyen, pour ses adversaires, pour ne rien changer et la source de toutes les dérives conduisant les collectivités à tout faire. Certes, la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne permet pas de clore la controverse de manière nette. Pour la majorité du Comité, le principe de libre administration, qui ne vaudrait d'ailleurs que par la manière d'exercer les compétences, ne se confond pas avec la clause de compétence générale. Le Comité a en déduit que tant qu'une collectivité locale conserve un ensemble de compétences suffisamment important et diversifié pour ne pas être assimilée à un établissement public, ainsi que des ressources propres suffisantes, il est possible que la clause de compétence générale ne lui soit plus dévolue sans que, pour autant, elle cesse d'être une collectivité locale.

Le point de vue, minoritaire, exprimé au sein du Comité, pense au contraire que la compétence générale est intrinsèquement liée à l'existence même des collectivités territoriales. L'attribution de la compétence générale est la condition qui permet de donner aux collectivités la souplesse nécessaire à leur action et la part de liberté qui constitue le coeur même de la libre administration. Même entendue de manière résiduelle, elle permet à la collectivité de s'affirmer non seulement comme un prestataire de services, mais bien d'apparaître comme une collectivité humaine, dont la dimension politique, au sens le plus noble du mot, ne peut être négligée. En effet, et même si la question est l'objet de controverses doctrinales, il est possible de rattacher l'attribution de la compétence générale à la reconnaissance constitutionnelle du principe de libre administration. Remettre l'une en cause serait porter atteinte à l'autre.

Des moyens financiers adaptés

Les propositions en matière financière ne sont pas celles qui ont suscité le plus de débats, autres que de fond, au sein du Comité. L'annonce, inopinée, du président de la République en faveur de la suppression de la taxe professionnelle a, certes, obligé le Comité à trouver des solutions de remplacement sur un sujet qui avait fait l'objet de nombreuses réflexions. Mais le Comité a considéré qu'il était de son devoir de répondre aux attentes des Français en matière de justice fiscale locale. Dans ce sens, il a souhaité que soit réalisée la révision des bases foncières des impôts directs locaux, qui sont, à l'heure actuelle, celles fixées en 1970, et que leur réactualisation intervienne tous les six ans (proposition n° 15). Cette réforme, repoussée de nombreuses fois, nécessitera un courage certain de la part du Gouvernement qui la décidera. Sans vouloir prévoir qu'un seul impôt puisse être perçu par une seule catégorie de collectivités, ni limiter à une seule catégorie de collectivités le droit d'imposer une seule catégorie de contribuables, les entreprises ou les ménages, le Comité propose d'éviter qu'un

trop grand nombre de niveaux de collectivités locales disposent du pouvoir de fixer le taux d'impositions reposant sur une même assiette, tout en laissant à chaque niveau de collectivités locales la possibilité de fixer librement le taux d'au moins une imposition (proposition n° 17). La question soulève cependant des difficultés constitutionnelles du fait de l'inscription, depuis la révision du 28 mars 2008, du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales (art. 72-2). Cette disposition, il faut l'avouer, a fait l'objet de fréquentes critiques, tant au sein du Comité que lors des auditions.

Les propositions les plus emblématiques concernent cependant, dans le domaine financier, le principe d'un contrôle parlementaire des dépenses locales et la nécessité de consacrer l'existence d'un impôt économique local.

Un débat annuel au Parlement pour évaluer la dépense publique locale

La question de la constitutionnalité de cette proposition a été débattue dès la parution du Rapport. Le Comité a considéré que le principe de libre administration serait méconnu si le Parlement instaurait un objectif annuel contraignant d'évolution de la dépense, et cela ne serait possible que moyennant une révision de la Constitution, du même ordre que celle qui, en son temps, a permis l'inscription des lois de financement de la sécurité sociale à l'article 47-1 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 22 février 1996 (55). Le Comité recommande néanmoins que soit organisé un débat annuel, sur la base d'un constat objectif établi par une instance indépendante chargée de définir, sous le contrôle du Parlement, des indicateurs de performance et un guide de bonnes pratiques. L'importance de la dépense publique locale le justifie. Il ne s'agit pas de penser que les collectivités locales sont mal gérées. Mais il n'est pas « illégitime », dans une démocratie et dans un État unitaire, que la représentation nationale débattenne publiquement, et si possible sereinement, de l'évolution des dépenses publiques, quand bien même elles seraient locales. À l'heure actuelle, elle n'est évoquée devant le Parlement qu'à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, ce qui n'est pas suffisant.

Le remplacement de la taxe professionnelle

La suppression annoncée, en février 2009, par le président de la République de la taxe professionnelle et sa nécessaire compensation, qui représente un enjeu de quelque 22 milliards d'euros pour les collectivités locales, ont conduit le Comité à réaffirmer son attachement à la persistance d'un lien fiscal entre les entreprises et les collectivités sur le territoire desquelles elles sont implantées. Après avoir examiné les différentes options possibles, le Comité a écarté l'idée d'un partage d'impôts nationaux, jugé trop complexe, et celle d'une taxation de la consommation d'énergie, qui frapperait également les ménages et qui serait paradoxale dans un moment privilégiant le développement durable, car elle constituerait une ressource fiscale appelée, par hypothèse, à se réduire pour les collectivités territoriales.

Le Comité a jugé ensuite que les collectivités territoriales devaient bénéficier d'une compensation intégrale de la perte de recette, de l'ordre de 28 milliards d'euros résultant de la suppression de la taxe professionnelle. Il propose, afin d'assurer la neutralité de la réforme pour les finances publiques, ce qui nécessite une ressource de 8 milliards d'euros, qu'outre la part foncière, réévaluée, de la taxation des entreprises, celles-ci soient imposées en fonction de la valeur ajoutée qu'elles dégagent, le taux de cette taxation, qui serait affectée aux collectivités territoriales, ne pouvant excéder un plafond fixé à l'échelon national. Cette solution est la plus neutre d'un point de vue économique, sous réserve que soient prises les mesures techniques permettant d'éviter une surtaxation de certaines branches du secteur tertiaire. Il est apparu que c'était la meilleure manière de garantir aux collectivités locales une ressource qui leur soit directement affectée.

Le reste à combler pour les collectivités serait financé sous la forme de dotations budgétaires et du transfert de divers impôts indirects, comme la taxe supplémentaire sur les conventions d'assurance. Le mode de taxation de l'activité économique à retenir doit être aussi neutre que possible en termes d'emploi et d'investissements et il doit garantir aux collectivités locales une

ressource stable, qui leur soit directement affectée.

Le Comité a considéré, en parallèle, que la compensation en cause ne devait pas creuser le déficit du budget de l'État.

Depuis la publication du Rapport, des initiatives ont été prises, des réflexions ont été poursuivies. Le Gouvernement s'est lancé dans le travail de préparation d'un texte législatif dont il semble qu'il sera marqué du sceau de la prudence (56). Il faut sans doute en conclure qu'il est plus simple de réviser la Constitution que de modifier le droit des collectivités territoriales, tant les enjeux sont nombreux et lourds.

Annexe

Les vingt propositions du Comité pour la réforme des collectivités locales

Proposition n° 1 : favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine.

Proposition n° 2 : favoriser les regroupements volontaires de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions.

Proposition n° 3 : désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste.

Proposition n° 4 : achever, avant 2014, la carte de l'intercommunalité.

Proposition n° 5 : rationaliser, avant 2014, la carte des syndicats de communes.

Proposition n° 6 : ne plus créer de nouveaux « pays » au sens de la loi du 4 février 1995.

Proposition n° 7 : instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux.

Proposition n° 8 : créer par la loi onze premières métropoles, à compter de 2014, d'autres intercommunalités pouvant ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut.

Proposition n° 9 : permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes.

Proposition n° 10 : réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux.

Proposition n° 11 : confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (métropoles, communes nouvelles issues des intercommunalités et autres communes) et spécialiser les compétences des départements et des régions.

Proposition n° 12 : clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'État.

Proposition n° 13 : prévoir, à l'occasion de la révision générale des politiques publiques, de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, de telle sorte que les services ou parties de services déconcentrés de l'État qui interviennent dans le champ de compétences des collectivités locales soient supprimés.

Proposition n° 14 : définir, dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale.

Proposition n° 15 : réviser les bases foncières des impôts directs locaux et prévoir leur réactualisation tous les six ans.

Proposition n° 16 : compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondée notamment sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises.

Proposition n° 17 : limiter les cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition.

Proposition n° 18 : créer, en 2014, une collectivité locale à statut particulier, dénommée « Grand Paris » sur le territoire de Paris et des départements de la Seine-Saint-Denis du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine. Cette création serait précédée d'une consultation associant les représentants des collectivités locales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques.

Proposition n° 19 : modifier certaines dispositions du mode de scrutin actuel pour la désignation des membres de l'Assemblée de Corse.

Proposition n° 20 : instaurer, dans les départements et régions d'outre-mer, une assemblée unique.

Mots clés :

COLLECTIVITE LOCALE * Réforme * Rapport Balladur * Analyse

(1) Ce titre est une première réponse aux propos de notre ami Bertrand Faure, parus à l'AJDA du 4 mai 2009, intitulés « Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales : bonnes raisons, fausses solutions ? », p. 859 .

Cet article a fait l'objet d'une publication au sein du dossier « Nouvelles modification de la Constitution ? », paru dans la RFDA 3/2009. Dans le même dossier, v. l'article de Mme Stéphanie Hennette-Vauchez, Redécouvrir le préambule de la Constitution, ou l'éthique minimale appliquée à l'expertise constitutionnelle, RFDA 2009. 397 .

(2) Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur, *Il est temps de décider, Rapport au président de la République*, Fayard, Doc. fr., 2009

(3) Le Monde du 7 mars 2009, *Nicolas Sarkozy choisit de temporiser* et, dans une belle unanimité, La Tribune du 6 mars 2009, *Sarkozy temporise sur la réforme territoriale*. Le Figaro du 6 mars 2009, *Collectivités : Sarkozy se donne du temps*.

(4) E. Balladur, *Une Ve République plus démocratique*, Fayard-Doc. fr., 2008.

(5) JO 29 mars 2003, p. 5568.

(6) V. Le Monde du 27 sept. 2008.

(7) Décr. n° 2008-1078 du 22 oct. 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales, JO 24 oct. 2008, p. 16202.

(8) C'est ainsi que le Rapport précité du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République a inspiré l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juill. 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, (JO 24 juill. 2008, p. 11890)

(9) L'autre membre commun aux deux comités était Jean-Claude Casanova, membre de l'Institut, Président de la Fondation des sciences politiques.

(10) Celui-ci a choisi de faire nommer comme rapporteur général du Comité M. Hugues Hourdin, Conseiller d'État.

(11) Il s'agit de Pierre Mauroy et d'André Vallini. Si le premier, actuellement sénateur, peut être considéré comme le père de l'acte I de la décentralisation, en 1982 lorsqu'il était Premier ministre, le second est député et président du conseil général de l'Isère. La majorité parlementaire était « représentée » par MM. Dominique Perben, et Gérard Longuet. Le premier est député, le second est sénateur, ce qui permettait de maintenir l'équilibre entre les deux assemblées.

(12) Les oppositions politiques entre ces associations, au moins pour celle des départements et celle des régions, présidées par des élus socialistes, et le Gouvernement, expliquent aussi en partie ces réactions négatives

(13) Rapport de synthèse des travaux des parlementaires de la majorité sur la réforme des collectivités locales, animés par MM. Dominique Perben, député et Jean-Patrick Courtois, sénateur, janv. 2009.

(14) Lettre de mission du président de la République à M. Edouard Balladur, annexée au décret précité du 22 oct. 2008.

(15) Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale, les Rapports du Sénat n° 264, 2008-2009.

(16) S'agissant de la méthode suivie par le Comité, celui-ci a siégé dès le 29 octobre 2008 jusqu'au 25 février 2009, à raison d'une à deux journées de travail par semaine.

(17) La liste des personnes auditionnées figure en annexe 2 du Rapport, p. 257. Ces auditions ont eu lieu au Sénat et à l'Assemblée nationale et ont toutes été diffusées sur le site du Comité, par le biais des deux chaînes parlementaires. Ainsi étaient assurées une transparence et une publicité qui sont des exigences normales dans une démocratie.

(18) Pour des exemples récents, voir la loi organique n° 2004-192 du 27 févr. 2004, portant statut d'autonomie de la Polynésie française et la loi organique n° 2007-223 du 21 févr. 2007, portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

(19) La liste de ces propositions figure en annexe. Les propositions nos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19 et 20 ont été adoptées à l'unanimité.

(20) Si le plan du Rapport distingue le constat dans une première partie (p. 31) et l'ambition dans une seconde partie (p. 109), sa rédaction commence par la description de l'état des finances locales pour s'achever par la formulation des propositions en vue de « finances locales modernisées ».

(21) JO 6 avr. 1890, p. 91.

(22) JO 13 juill. 1999, p. 10361.

(23) Décr. n° 2008-1478 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, JO 31 déc. 2008, p. 20615, texte n° 82.

(24) S'agissant de cette dernière forme de communauté, deux nouvelles ont été constituées au 1er janv. 2009, Nice et Toulouse.

(25) Ces chiffres sont issus du Bulletin d'informations statistiques de la Direction générale des collectivités locales, n° 65 de févr. 2009

(26) Selon le titre de Intercommunalités, mensuel édité par l'Association des communautés de France, mars 2009, n° 132. Cette association a exprimé sa satisfaction de voir que nombre de ses propositions, au moins celles s'agissant de celles relatives à l'intercommunalité, aient été prises en compte.

(27) Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale, Sénat, *op. cit.*, t. 1, p. 111

(28) JO n° 31 du 5 févr. 1995, p. 1973.

(29) Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 févr. 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (JO n° 148 du 29 juin 1999, p. 9515).

(30) JO 4 janv. 1967, p. 99. L'article 3 de cette loi disposait en effet que « une communauté urbaine est créée dans les agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg ».

(31) L'article 2 de la loi du 31 décembre 1966 fixait les conditions pour créer les futures communautés, en dehors de celles qu'elle créait elle-même.

(32) La première concerne le principe même de la création de ces métropoles et leur nombre, et la troisième sous-proposition laisse ouvert un choix entre deux solutions relatives aux relations entre la métropole ainsi créée et les communes membres. C'est la dernière sous-proposition relative aux compétences des futures métropoles qui a suscité des oppositions de la part de certains membres.

(33) Le Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale, Sénat, *op. cit.*, t. 2, p. 53, fournit des informations parfaitement éclairantes sur la situation des collectivités territoriales en Europe.

(34) JO du 2 juill. 1955, p. 6638. L'article 2 du décret renvoyant à un arrêté interministériel le soin de définir le cadre de ces futures « régions ». L'arrêté du 28 octobre 1956 a créé ainsi vingt-deux régions de programme.

(35) *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance, présidée par J. Attali*, XO éditions et la Doc. fr., 2008.

(36) JO 12 juill. 1964, p. 6204.

(37) Loi n° 75-1331 du 31 déc. 1975 portant réforme du régime administratif de la commune et du département de Paris, JO 3 janv. 1976, p. 143.

(38) Le Monde du 30 avr. 2009.

(39) JO 11 juin 2003, p. 9815.

(40) Décr. du 29 oct. 2003 décidant de consulter les électeurs de la Guadeloupe en application de l'article 73 de la Constitution (JO n° 252 du 30 oct. 2003, p. 18535) et Décr. du 29 oct. 2003 décidant de consulter les électeurs de la Martinique en application de l'article 73 de la Constitution (JO n° 252 du 30 oct. 2003, p. 18535).

(41) Consultation organisée sur le fondement du décret n° 2009-67 du 20 janv. 2009 décidant de consulter les électeurs de Mayotte en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution (JO n° 0017 du 21 janv. 2009, p. 1313).

(42) Loi n° 82-1170 du 31 déc. 1982 portant modification de certaines dispositions du code électoral relatives à l'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille (JO 1er janv. 1983, p. 12).

(43) JO 6 avr. 2000, p. 5238.

(44) JO 6 avr. 2000, p. 5239.

(45) Loi n° 99-36 du 19 janv. 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et

des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux (JO 20 janv. 1999, p. 1024).

(46) V. l'opinion de Gérard Longuet publiée en annexe du Rapport, selon lequel les « conseillers territoriaux ont vocation à remplacer les 4000 conseillers généraux et les 2000 conseillers régionaux » (« Il est temps de décider », p. 231).

(47) V. les observations personnelles de MM. J.-Cl. Casanova et J.-L. Silicani, publiées en annexe du Rapport (*ibidem*, p. 235).

(48) Tableau n° 14 , Rapport p. 154 et 155.

(49) *Ibidem*, p. 54 et 55.

(50) *Ibidem*, p. 225.

(51) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (JO 17 août 2004, p. 14545).

(52) Rapport, *op. cit.*, p. 60 s.

(53) V. nos obs. personnelles, publiées en annexe du Rapport, p. 247.

(54) Le Conseil constitutionnel a en effet considéré « qu'il résulte, d'autre part, de l'article 72 que, pour s'administrer librement, le territoire doit, dans les conditions qu'il appartient à la loi de prévoir, disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives » (consid. 10).

(55) Loi constitutionnelle 96-138 du 22 févr. 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale (JO 23 févr. 1996, p. 2911).

(56) Le Monde des 17 et 18 mai 2009.