

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

COMPTE RENDU INTEGRAL — 9° SEANCE

Séance du Mercredi 17 Octobre 1979.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. JACQUES BOYER-ANDRIVET

1. — Procès-verbal (p. 3298).

2. — Rappel au règlement (p. 3298).

MM. Josy Moinet, le président, Marc Bécam, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur.

3. — Développement des responsabilités des collectivités locales. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3298).

Titre V.

M. René Chazelle.

Article additionnel au titre I^{er} (p. 3299).

Amendement n° V-130 de M. Jean Ooghe. — MM. Jacques Eberhard, Lionel de Tinguy, rapporteur de la commission des lois ; Marc Bécam, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur ; Jean Ooghe, Franck Sérusclat. — Rejet.

Motion d'ordre (p. 3301).

M. Franck Sérusclat.

Articles additionnels (p. 3302).

Amendement n° V-56 de M. Franck Sérusclat. — MM. Franck Sérusclat, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Jean Ooghe, Josy Moinet. — Rejet.

Amendements n°s V-72 de M. Michel Giraud et V-100 de M. James Marson. — MM. Michel Giraud, Jean Ooghe, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Franck Sérusclat, Richard Pouille. — Retrait de l'amendement n° V-72. — Rejet de l'amendement n° V-100.

★ (1 f.)

Articles additionnels et art. 127 (p. 3307).

Art. L. 163-1 du code des communes (p. 3307).

Amendements n°s V-98 et V-99 de M. James Marson, V-5 de la commission et V-102 rectifié de M. James Marson. — MM. Jean Ooghe, le rapporteur, Franck Sérusclat, James Marson, le secrétaire d'Etat. — Adoption de l'amendement n° V-5.

Intitulés (p. 3309).

Amendements n°s V-2, V-3 rectifié et V-4 de la commission. — Adoption.

Amendement n° V-6 de la commission. — Adoption.

Art. L. 163-2 du code des communes (p. 3309).

Amendements n°s V-101 de M. James Marson, V-73 de M. Michel Giraud, V-122 rectifié de M. Josy Moinet, V-58 de M. Franck Sérusclat, V-7 rectifié de la commission, V-66 de M. Jacques Coudert, V-103 et V-104 de M. James Marson, V-75 de M. Michel Giraud et V-138 de M. Jacques Descours Desacres. — MM. Jean Ooghe, Paul Kauss, Josy Moinet, le rapporteur, Franck Sérusclat, Jacques Coudert, Etienne Dailly, Jacques Descours Desacres, le secrétaire d'Etat.

Suspension et reprise de la séance.

Amendement n° V-7 rectifié *quinquies* de la commission. — MM. le rapporteur, Paul Kauss, le secrétaire d'Etat, Jacques Descours Desacres, Franck Sérusclat, Jean Ooghe, Josy Moinet. — Adoption.

PRÉSIDENTICE DE M. MAURICE SCHUMANN

Article additionnel L. 163-2-1 du code des communes (p. 3318).

Amendements n°s V-8 rectifié de la commission et V-135 du Gouvernement. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Jean Ooghe, Franck Sérusclat. — Adoption.

Article additionnel L. 163-2-2 du code des communes (p. 3319).

Amendement n° V-9 rectifié de la commission. — Adoption.

Articles additionnels L. 163-2-3 et L. 163-2-3 bis du code des communes (p. 3319).

Amendements n°s V-10 rectifié de la commission, V-136 du Gouvernement et V-74 de M. Michel Giraud. — MM. le rapporteur, Paul Kauss, le secrétaire d'Etat, Jacques Descours Desacres, Franck Sérusclat. — Adoption des amendement n°s V-136 et V-10.

Article additionnel L. 163-2-4 du code des communes (p. 3320).

Amendements n°s V-57 de M. Franck Sérusclat, V-11 de la commission, V-134 de M. Pierre Louvot, V-68 et V-67 rectifié de M. Jacques Moisson, V-125 de M. Josy Moinet et V-139 rectifié de M. Etienne Dailly. — MM. Franck Sérusclat, Pierre Louvot, Josy Moinet, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Etienne Dailly, Jacques Descours Desacres, René Touzet. — Adoption des amendements n°s V-67 rectifié, V-139 rectifié et V-11.

Article additionnel au titre I^{er} (p. 3328).

Amendement n° I-119 rectifié de M. Michel Giraud. — MM. Michel Giraud, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Joseph Raybaud, rapporteur pour avis de la commission des finances. — Irrecevabilité.

Renvoi de la suite de la discussion.

4. — Dépôt d'une proposition de loi (p. 3330).

5. — Ordre du jour (p. 3330).

PRESIDENCE DE M. JACQUES BOYER-ANDRIVET, vice-président.

La séance est ouverte à seize heures dix-minutes.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la séance d'hier a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté, sous les réserves d'usage.

— 2 —

RAPPEL AU REGLEMENT

M. Josy-Auguste Moinet. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Moinet.

M. Josy-Auguste Moinet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la presse et la télévision s'intéressent tout à fait légitimement au débat qui se déroule actuellement au Sénat puisque, au travers des 36 394 communes de France, il intéresse toutes les Françaises et tous les Français.

Aussi bien est-ce naturellement que la chaîne de télévision Antenne 2 s'est préoccupée d'informer les Français du projet de loi sur le développement des responsabilités locales dont nous discutons. C'est ainsi que mardi 9 octobre, après l'émission *Les Dossiers de l'écran* qui, comme chacun sait, est très suivie, sont successivement apparus sur les écrans de la télévision notre collègue, M. Cluzel, qui est intervenu sur les radios libres, puis M. le directeur général des collectivités locales au ministère de l'intérieur qui, pendant quelques minutes, a exposé les éléments essentiels de la réforme en cours d'examen devant notre Assemblée.

Je souhaiterais, monsieur le président, être informé sur la nature exacte de cette communication. Ou bien il s'agit d'une communication présentée au nom du Gouvernement, selon une procédure inusitée, par un haut fonctionnaire dont nous connaissons tous ici la grande compétence, et nous avons d'ailleurs apprécié la qualité des informations qu'il a pu fournir ici ou là dans divers articles que nous avons connus et que nous avons lus. Si tel est le cas, cette communication aurait dû être assortie de la mention « Communication du Gouvernement ».

Mais peut-être n'est-ce pas le cas et Antenne 2, chaîne de

télévision, a parfaitement le droit d'interroger qui bon lui semble pour informer les Français sur un texte de loi dont est saisi le Parlement.

Pour ma part, je pense qu'il aurait peut-être été préférable, et en tout cas plus conforme à ce que nous pouvons attendre dans ce domaine, que cette information soit apportée par un membre du Gouvernement.

Si donc, monsieur le président, le Gouvernement nous fait connaître que cette communication était tout à fait officielle, je demande — et cela, vous l'avez compris, monsieur le président, non pas à titre personnel, mais au nom de notre Assemblée — que le Sénat puisse exercer son droit de réponse.

Si l'un d'entre nous avait pu être appelé à s'exprimer le premier sur ce projet de loi en discussion devant notre Assemblée, c'est bien naturellement notre président, le président du Sénat.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Collectivités locales). Je demande la parole.

M. le président. Avant de vous donner la parole, monsieur le secrétaire d'Etat, je me permets de dire à M. Moinet que la question qu'il vient de soulever ne relève pas de l'interprétation du règlement, que je suis chargé de faire respecter et appliquer au cours de la séance. Je me propose donc de transmettre son observation à M. le président du Sénat, qui jugera des suites à lui donner.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je veux simplement dire à M. Moinet qu'il ne s'agit nullement en l'occurrence d'une communication officielle du Gouvernement. Le directeur général des collectivités locales — et d'ailleurs je vous remercie, monsieur le sénateur, d'avoir souligné sa haute compétence qui nous est précieuse — a simplement déféré à une demande d'Antenne 2 qui souhaitait obtenir de lui des réponses à certaines questions techniques.

Je puis vous dire que, compte tenu de mes déplacements dans les départements, je suis souvent interrogé par la télévision régionale. Tel fut encore le cas vendredi après-midi, dans l'Allier, à l'occasion du congrès des ingénieurs des villes de France.

C'est uniquement dans ce cadre et à titre personnel, en tant que technicien, que le directeur général des collectivités locales au ministère de l'intérieur est intervenu, d'ailleurs brièvement, et en fin de soirée, peu avant minuit, sur Antenne 2.

M. le président. L'incident est clos.

— 3 —

DEVELOPPEMENT DES RESPONSABILITES DES COLLECTIVITES LOCALES

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 pour le développement des responsabilités des collectivités locales (n°s 187, 307, 318, 333 et 337, 1978-1979). Nous commençons la discussion du titre V.

TITRE V

Coopération intercommunale.

M. le président. La parole est à M. Chazelle.

M. René Chazelle. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon intervention sur le titre V du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales se bornera à donner — si vous me permettez l'expression — un « coup de projecteur » dans deux directions qui me paraissent avoir été négligées par ce projet. Je veux parler des sections de communes, d'une part, et des contrats de pays, d'autre part.

La question des sections de communes, c'est-à-dire des parties de communes possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux des communes, ne se pose pas seulement, en effet, dans les termes de leur gestion par le conseil municipal, mais elle soulève des difficultés qui pourraient être harmonieusement résolues, dans bien des cas, dans le cadre d'une coopération intercommunale.

Les sections de communes sont, vous le savez, caractérisées par un enchevêtrement presque inextricable de droits dont l'origine se perd souvent dans la nuit des temps. La difficulté même de recenser les sections de communes est manifeste et les chiffres publiés par le ministère de l'intérieur évoquent modestement une « évaluation » de l'ordre de 16 000 sections.

Depuis des années, cette question a fait l'objet de débats tant sur le plan local que sur le plan national. Les travaux préparatoires du V^e Plan ainsi que divers projets et propositions de loi l'avaient évoquée. J'avais eu, pour ma part, dès la seconde session ordinaire de 1970-1971, l'honneur, au Palais-Bourbon, de participer à l'élaboration d'une proposition tendant à simplifier la gestion des biens sectionnaires. En octobre 1975, je revins sur cette question à l'occasion d'une question orale posée à M. le ministre de l'intérieur.

Dois-je préciser, pour donner à ce problème sa dimension véritable, que la Haute-Loire, département que j'ai l'honneur de représenter, comprend 3 400 sections représentant une superficie de 31 700 hectares, dont 12 807 hectares de bois soumis au régime forestier, et que la superficie couverte par les bois sectionnaires atteint le quinzième de l'étendue totale du département ?

A l'heure actuelle, le problème ne cesse d'évoluer. Certaines sections perdent leurs habitants. Des injustices en résultent parfois, mais la conséquence, dans la plupart des cas, c'est l'extrême difficulté de concilier le respect des droits acquis avec les principes d'une gestion rationnelle des biens sectionnaires.

Dans ces conditions, il importe de rechercher des solutions nouvelles qui aboutissent à une amélioration de la gestion économique des biens de section.

Il ne s'agit en aucun cas de supprimer toutes les sections de communes ni de mettre un terme aux droits qui existent et qui y sont légitimement attachés. Mais on pourrait envisager d'introduire à ce niveau l'idée de coopération intercommunale.

Pourquoi ne pas imaginer de regrouper des sections de communes, notamment celles dont le patrimoine est pour l'essentiel constitué de forêts, en des syndicats mixtes de gestion forestière et des groupements syndicaux forestiers ? Pourquoi ne pas encourager d'une façon plus générale des solutions intercommunales aux problèmes des sections de communes afin de faire profiter plus largement nos concitoyens des revenus des sections subsistantes ?

Voilà ce que je souhaitais dire, et que le projet qui nous est soumis ne prévoit malheureusement pas. De nombreuses sections de communes trouvent leur origine dans des dispositions remontant à l'Ancien Régime. J'espère que l'on ne tardera pas trop, après deux siècles ou presque, à donner une solution adaptée à cette question.

Le deuxième « coup de projecteur » que je souhaitais donner concerne les contrats de pays. Comme vous le savez, cette politique d'aide à l'aménagement du monde rural avait été présentée par le ministre de l'intérieur devant le comité interministériel d'aménagement du territoire, en avril 1975. Deux objectifs étaient assignés à ces contrats : faire en sorte que les habitants d'un « pays », au sens de l'ensemble formé par l'environnement rural d'une petite ville, puissent trouver sur place des emplois correspondant à leur qualification et disposent du minimum de services publics et privés qu'un citoyen français est en droit d'attendre de nos jours.

Je reconnais bien volontiers que cette procédure de coopération, qui manque de bases juridiques, a donné certains résultats concrets. Mais il faut reconnaître que la politique menée dans ce domaine comporte de nombreuses lacunes.

Je voudrais maintenant attirer plus particulièrement votre attention sur le problème du financement des contrats de pays, notamment par voie d'emprunt.

Comme vous le savez, le Crédit agricole, de même que la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, est associé à la politique des contrats de pays et participe au financement complémentaire des opérations sous la forme de prêts globaux.

En juillet 1975, une circulaire du ministère de l'intérieur avait donné l'assurance qu'en aucun cas le contrat de pays n'entraînerait, pour les collectivités bénéficiaires, une pénalisation par rapport aux financements normaux qu'elles auraient obtenus ; il représenterait au contraire un ensemble de moyens financiers focalisés sur le contrat.

Ce mode de financement avait déjà suscité chez certains élus locaux des réserves dans la mesure où il s'agissait de dotations globales attribuées au début de l'opération et non réévaluables. D'où le vœu que soit établi un bilan financier précis permettant aux communes associées de connaître les montants respectifs des diverses participations.

D'autre part, le financement des contrats de pays par la caisse de Crédit agricole rencontre une difficulté à deux niveaux. Lorsqu'il s'agit de prêts bonifiés, c'est-à-dire de prêts à 8,25 p. 100 sur quinze ans, les caisses régionales, qui décident elles-mêmes, sont souvent amenées à différer leur accord en raison de l'encadrement du crédit. Il s'ensuit que ces prêts bonifiés représentent un montant relativement modeste, soit environ 19 millions de francs en 1978.

Lorsqu'il s'agit de prêts dits « surbonifiés » de catégorie A, c'est-à-dire à 6,25 ou 7,25 p. 100 sur vingt ans, prêts qui sont délivrés par les caisses régionales sur des quotas spéciaux soumis à autorisation de la caisse nationale, l'existence d'une subvention préalable accordée par le ministère de l'agriculture est une condition *sine qua non* pour l'attribution des prêts, ce qui rend ce moyen d'intervention modeste.

De cette conjonction entre la difficulté d'obtention des prêts bonifiés du fait de l'encadrement du crédit et de la rareté des prêts surbonifiés du fait de l'obtention préalable d'une subvention, résulte, pour les communes intéressées par les contrats de pays, de grandes inquiétudes quant au financement des opérations. Nombreux sont les élus, notamment au Sénat, qui partagent cette inquiétude.

C'est pourquoi, monsieur le président, je me suis permis d'attirer l'attention du Gouvernement sur ce point en lui demandant de mettre à l'étude les moyens d'améliorer les conditions d'accès aux prêts du Crédit agricole pour les contrats de pays.

Voilà ce que je voulais dire en ce qui concerne les sections de communes et les contrats de pays. J'espère ne pas avoir abusé de la patience de chacun, mais, par ces deux « coups de projecteur », je voulais souligner la nécessité, dans le cadre de la coopération intercommunale, de simplifier les structures et d'améliorer les financements.

M. le président. Monsieur Chazelle, proposez-vous de modifier l'intitulé du titre V sur lequel vous avez demandé la parole ?

M. René Chazelle. Je ne veux pas abuser du temps du Sénat, monsieur le président.

ARTICLE ADDITIONNEL AU TITRE I^{er}

M. le président. Je rappelle que, lors de l'examen du titre I du projet de loi, un amendement n° I-130 de M. Ooghe, tendant à insérer un article additionnel avant l'article 1^{er}, avait été réservé jusqu'après l'examen des dispositions de l'article 127 concernant l'article L. 163-24 du code des communes.

La commission des lois vient de nous faire savoir qu'en accord avec le groupe communiste elle souhaite que cet amendement soit examiné en tête de la discussion.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Il en est ainsi décidé.

Nous allons donc examiner maintenant cet amendement n° I-130. J'en donne lecture :

Par amendement, n° I-130, M. Ooghe et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, avant l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Après le premier alinéa de l'article L. 121-26 du code des communes, insérer les dispositions suivantes :

« Les communes traitent sous leur entière responsabilité, seules ou en coopération, tous les problèmes de la vie courante de la population, en particulier la réalisation et la gestion des infrastructures, équipements ou services de la vie collective de niveau local.

« Les communes assurent la coordination territoriale et œuvrent en vue de la satisfaction des besoins de leur population en matière de logement, d'habitat, de santé, d'éducation, de sports, de culture, de loisirs et de vacances. »

La parole est à M. Eberhard, pour défendre cet amendement.

M. Jacques Eberhard. Monsieur le président, avant de défendre l'amendement n° I-130, je voudrais présenter une observation qui pourrait s'apparenter à un rappel au règlement.

Le projet de loi qui nous est soumis revêt une très grande importance. Notre rapporteur n'a pas hésité à le qualifier parfois de révolutionnaire. Il s'agit, en effet, d'un grand projet sur lequel nous avons déposé de nombreux amendements. Mais nous le discutons — je n'exprime pas là le seul avis du groupe communiste, ce point de vue est partagé par beaucoup de commissaires — notamment son titre V, dans des conditions très difficiles.

Le délai limite pour le dépôt des nouveaux amendements avait été fixé à hier soir, mardi 16 octobre, et la commission des lois devait examiner ces amendements cet après-midi. Or leur discussion a été avancée ce matin, si bien que certains de nos collègues, pour respecter l'emploi du temps qu'ils s'étaient fixé, se sont trouvés dans l'impossibilité d'assister aux travaux de la commission.

Par ailleurs, les amendements ont été distribués au cours de la réunion de la commission des lois. Il ne nous a donc pas été possible d'y réfléchir et de nous faire une opinion. Ils ont donc été discutés très rapidement et adoptés — excusez l'expression — un peu à la sauvette.

Si les maires qui sont concernés par cette importante loi connaissaient les conditions dans lesquelles nous l'examinons, je me demande quelle serait leur opinion à la fois sur le Sénat et sur le Gouvernement qui organise une telle discussion.

Cela étant dit, j'en viens à notre amendement n° I-130. Nous avons été quelque peu étonnés de la demande de réserve qui avait été formulée à son encontre, car nous souhaitions qu'il fût examiné avant l'article 1^{er} du projet de loi. Peut-être a-t-il été réservé parce qu'il évoque la coopération ? Or il traite aussi, entre autres, de la responsabilité en général des communes.

Dans cet amendement, nous voulions exposer, comme nous l'avions fait pour d'autres, les principes qui guident notre groupe dans la conception que nous avons de l'administration et de la gestion des communes.

Je rappelle que nous nous prononçons pour un système à quatre échelons : l'Etat, la région, les départements et les communes, en les articulant de manière complémentaire sur la base de l'autonomie communale et avec pour objectif la plus large décentralisation. Nous estimons que chaque niveau doit être entièrement et seul responsable des problèmes de sa compétence.

Les compétences de chacun de ces niveaux doivent être clairement définies de manière que les élus soient pleinement responsables, sous le contrôle permanent de la population qui les a élus.

La commune, à son niveau, doit s'attacher à la satisfaction de la totalité des besoins collectifs ou individuels dans tous les domaines de la vie quotidienne.

Les compétences de la commune s'étendent donc, selon nous, à tous les problèmes de la vie courante de la population. La commune les traite individuellement ou en coopération. C'est ce qui fait l'objet, sans doute, du report de cet amendement au moment de la discussion de ce titre V.

En effet, pour nous, la décentralisation ne suppose pas la mise en place préalable d'outils de coopération ni, *a fortiori*, d'une forme quelconque de regroupement supracommunal ; elle entraînera, au contraire, un large développement de la coopération volontaire. Dans ces conditions, nous proposons d'attribuer la plénitude des compétences à la commune pour : premièrement, la réalisation et la gestion des infrastructures de la vie collective, voirie et réseaux divers — eau, assainissement, distribution d'énergie électrique, éclairage public, télécommunications locales, etc. — l'aménagement et l'entretien d'espaces verts publics — aires de stationnement, aires de jeux, espaces verts, etc. ; deuxièmement, l'établissement et la gestion des équipements courants permettant le développement de la vie locale en matière scolaire, sportive, sanitaire, sociale et culturelle — à ce titre, par exemple, les écoles maternelles et primaires et les collègues d'enseignement, l'établissement et la gestion des services de la vie collective — collecte et élimination des déchets, transports, circulation et stationnement. Pour réaliser les équipements de la vie locale, la commune peut bénéficier de subventions de la région ou du département.

Au-delà de cette gestion concrète, il existe des domaines d'intervention possibles pour les communes, domaines où elles agissent en liaison avec d'autres instances. Nous pensons, en particulier, aux questions de logement, de santé, de formation, de culture, de sports, de loisirs et de vacances. Les communes sont responsables à ce titre de la coordination territoriale de ces activités, en participant par exemple à l'établissement de la carte scolaire, à la programmation ou à l'attribution des logements aidés par l'Etat, et elles concourent à la satisfaction des besoins de la collectivité. Mais tant à l'échelon communal qu'à l'échelon intercommunal, elles doivent pouvoir décider en toute indépendance, après consultation de la population si cela s'avère nécessaire.

Tel était l'objet des principes que nous voulions exprimer avant l'article 1^{er}.

M. le président. Monsieur Eberhard, en ce qui concerne la première partie de votre intervention consistant en un rappel au règlement, je vous répondrai que le rapport est sorti le 3 mai, que quelque cent amendements ont été déposés dès le mois de juin et que le délai pour le dépôt de nouveaux amendements a été rouvert jusqu'à hier soir, comme cela se fait habituellement.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° I-130 ?

M. Lionel de Tinguy, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, les intentions définies par M. Ooghe dans l'exposé des motifs de son amendement sont, certes, louables, puisqu'elles tendent à accroître la liberté municipale, mais j'ai l'impression, par une analyse un peu plus serrée de son texte, qu'il aboutit directement au résultat inverse.

Aujourd'hui, la commune peut faire tout ce qui ne lui est pas interdit. C'est le principe de la compétence générale, analogue à celle de l'Etat, mais différente de celle du département qui, en principe, a une compétence d'attribution. Enumérer limitativement un certain nombre de compétences, même si les formules sont larges, aboutirait en fait à réduire la compétence municipale.

Telles sont les observations qu'appelle, à mon point de vue, le premier alinéa, celui qui définit le rôle de la commune. D'ailleurs, dans le texte même de notre code des communes, on trouve une énumération d'attributions bien plus considérable que celle qui a été reprise par M. Ooghe et ses collègues.

Nous avons pensé que cet amendement se rapportait plus spécialement à la coopération ; c'est la raison pour laquelle, par erreur peut-être, nous en avons demandé le report jusqu'à ce stade. Il s'agit, en effet, d'organiser la coopération, pas seulement sur les points énumérés par l'amendement, mais sur tous les points que les communes jugeront utiles. Là encore, la coopération n'a pas à être limitée par le texte car, si elle l'était, ce serait restreindre les possibilités d'action des communes.

M. Ooghe, dans son exposé des motifs, a indiqué qu'il redoutait qu'un échelon supplémentaire ne soit superposé à ceux que représentent la commune et le département. Je formulerai deux observations à ce sujet.

En premier lieu, l'auteur de l'amendement évoque également l'échelon de la région. Or la commission, vous le savez, a nettement distingué le problème des communes, dont nous traitons, de celui de l'établissement public régional, qui n'est pas une collectivité locale. Sur ce point, il existe une différence fondamentale. La différence devient encore plus importante en ce qui concerne les secteurs d'études et de programmation dont M. Ooghe pense qu'ils peuvent constituer un échelon supplémentaire. La réponse de la commission est totalement négative puisque la constitution de ces secteurs sera librement décidée par les communes et qu'ils n'auront qu'une seule attribution obligatoire quand ils seront constitués, à savoir l'étude et la programmation, ce qui est exactement le contraire d'un échelon superposé.

En revanche, si les communes entendent constituer un syndicat ayant plusieurs attributions — dont les études et la programmation — il s'agira simplement de l'exercice des libertés municipales auxquelles, monsieur Ooghe, vous avez dit être très attaché.

Dans ces conditions, si vous ne retirez pas votre amendement — ce qui me paraîtrait, au fond, souhaitable, puisque vous avez très largement satisfaction quant aux objectifs — je suis obligé de dire que la commission s'y montrera hostile.

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

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Collectivités locales). Le Gouvernement fait la même analyse que le rapporteur à propos des compétences générales actuellement accordées aux communes et de l'inconvénient qu'il y aurait à retenir l'amendement de M. Ooghe, qui donne des compétences d'attribution bien définies par la loi. Par conséquent, le texte actuel de l'article L. 121-26 du code des communes suffit largement.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement vous demande de ne pas accepter cet amendement.

M. Jean Ooghe. Je demande la parole, pour répondre au Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. Ooghe.

M. Jean Ooghe. Nous avons cru devoir déposer cet amendement qui souligne que les communes traitent sous leur entière responsabilité, seules ou en coopération, tous les problèmes de la vie courante. Nous l'avons fait car le projet de loi dont nous discutons nous paraît entretenir volontairement la confusion entre la notion de coopération volontaire des communes dans le respect absolu de l'autonomie communale, ce qui est notre position, et une politique gouvernementale qui vise systématiquement les regroupements de communes.

Je n'ai garde d'oublier — ce que l'on me ferait observer immédiatement — l'abandon officiel du plan de regroupement autoritaire des communes qui s'est accompagné, mes chers collègues, vous vous en souvenez, de la réhabilitation formelle de la commune, de l'hommage officiel à la commune dont on a proclamé qu'elle doit demeurer la cellule de base de l'administration.

Telles sont les déclarations d'intention. Elles ont été nombreuses, mais il faut y regarder de plus près, car le titre V concerne les problèmes de la coopération intercommunale. Il va donc poser la question essentielle du rapport entre l'autonomie communale et l'association volontaire des communes.

Les propositions qui sont faites par le projet de loi ne nous paraissent pas apporter la réponse, qui devrait se traduire par la sauvegarde des progrès de la liberté communale, et je m'explique.

Le projet de loi nous paraît préconiser une politique de regroupement, une politique qui est adaptée aux conditions françaises et qui vise aujourd'hui à détourner la méfiance profonde des populations à l'égard de tout ce qui porte atteinte à la liberté des communes. D'où deux remarques apparemment contradictoires sur lesquelles nous butons

à chaque pas dans l'examen du titre V : d'une part, une tentative évidente de rendre plus attractif le regroupement en assouplissant certaines règles de fonctionnement — j'en donne acte bien volontiers — en admettant par exemple la possibilité de retrait ou de dissolution mais, d'autre part, une démarche, systématique celle-là, qui vise à renforcer considérablement les moyens des syndicats, qui s'apparenteront de plus en plus aux districts et qui, comme eux, pourront être dotés d'une fiscalité propre.

Simultanément, le projet de loi s'efforce d'introduire des dispositions visant à combler le retard de la France en matière de regroupement par rapport à d'autres pays de l'Europe occidentale. Ainsi, je ne peux pas ne pas observer que la récupération de la proposition de l'association des maires visant à la création de syndicats d'études et de programmation n'a pas d'autre objet pour le Gouvernement que de favoriser leur transformation, dans un délai maximum de trois ans, en Sivom, sinon, dans l'esprit du Gouvernement, ce serait leur dissolution.

En outre, le projet de loi maintient la possibilité actuelle pour le pouvoir central d'obliger les communes à entrer contre leur volonté dans les syndicats.

Enfin, les mesures visant à assurer le financement intercommunal de certains équipements ou services communaux projetés ou réalisés ne nous paraissent pas seulement être contraires au respect de l'autonomie communale ; ils visent également à écarter les obstacles au regroupement communal en facilitant la création de nouveaux syndicats intercommunaux pour la gestion d'équipements intercommunaux.

A cela s'ajoute la participation, qui deviendrait obligatoire, de toutes les communes aux charges des services de secours, de défense contre l'incendie, qui poursuivent le même objectif. Tous ces effets sont évidemment en contradiction avec le respect nécessaire de l'autonomie communale.

Voilà pourquoi nous avons cru devoir présenter cet amendement de portée fondamentale, qui veut affirmer l'attachement de notre assemblée à la liberté et à l'autonomie communales.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Je dirai, vraiment très solennellement, que le Gouvernement ne peut pas laisser affirmer que tout ce projet a pour objet de lutter ou de limiter l'autonomie communale et que sa politique est d'aller dans le sens des regroupements autoritaires alors que tout le monde sait, au sein de la Haute Assemblée, que le projet français est très original par rapport à ce qui se passe dans la plupart des autres pays européens, où les regroupements sont opérés de façon forcée.

Là, le Gouvernement français vous propose l'autonomie communale, qui présente un certain nombre d'avantages, mais également le développement de la vie associative, sans laquelle un certain nombre de progrès ne pourraient pas se faire, quel que soit le seuil de population ou de superficie de la commune. Par conséquent, il faut développer cette vie associative, mais il faut le faire librement. Tout le titre V du projet est fondé précisément sur cette liberté. On pourra faire beaucoup plus de choses qu'hier, mais de manière libre.

Quant à l'idée d'un syndicat d'études et de programmation, ce n'est pas une idée propre au Gouvernement. Elle a été reprise à l'association des maires de France, où l'on en a parlé à de très nombreuses occasions, en exprimant, par là même, le souci d'un très grand nombre de maires.

Voilà ce que je voulais dire, monsieur le président, car à ce stade du débat, c'est le titre même, c'est l'esprit de la coopération qui risquait de ne pas être mis pleinement en lumière dès le début.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Sérusclat, pour répondre au Gouvernement.

Franck Sérusclat. Dans un premier temps, je répondrai brièvement, car je reprendrai sans doute la parole sur le même thème dans un instant.

Les discours tenus ne créent pas la lumière quand les intentions et les verrous techniques sont différents, monsieur le secrétaire d'Etat. En effet, nul ne met en question le discours et sa générosité, mais nous nous trouvons aujourd'hui devant une situation dont l'ambiguïté est énorme car, en définitive, ici, tout le monde refuse plus ou moins le débat réel, c'est-à-dire la suite du débat qui, en 1789 et en 1791, opposait Mirabeau et Sieyès à Thouret.

Tout le monde sait bien que nous vivons aujourd'hui sur un découpage des communes qui a été inspiré par Mirabeau. D'ailleurs, M. Christian Bonnet, lors d'un débat en juin dernier, a bien dit que la loi de 1884 ne serait en rien modifiée en ce qu'elle reprenait le projet de Mirabeau, à savoir : « utiliser les paroisses

pour que les notables et la bourgeoisie du moment puissent maîtriser l'évolution née de l'ébranlement provoqué par la Révolution ».

On nous refuse aujourd'hui ce débat. Nous allons aborder l'examen du titre V non pas un peu au débotté, mais beaucoup plus rapidement qu'il n'aurait convenu. Il ne faut pas se référer au fait que tous les documents ont été déposés en mai dernier. Bien au contraire, je me demande aujourd'hui s'il n'y a pas une certaine tactique dans le fait d'avoir déposé ces documents voilà déjà six mois et d'avoir laissé planer l'hypothèse selon laquelle il n'y aurait ni précipitation ni accélération, en sous-entendant plus ou moins que la discussion ne reprendrait pas dès le début de la session d'octobre.

Ensuite, les vacances ayant suggéré je ne sais quelle modification, il y eut une accélération telle que nous avons été appelés le jour même de l'ouverture de la présente session, à achever l'examen du titre III pour commencer immédiatement après celui du titre IV, et nous avons maintenant à étudier les titres V et VI.

En cela, monsieur le secrétaire d'Etat, vous rejoignez l'hypothèse que j'ai formulée et selon laquelle cette loi est importante pour prolonger les options d'un régime du niveau national aux institutions locales, ainsi d'ailleurs que l'a déclaré M. le Président de la République dans son discours de Thann.

Si, à la place, nous avions eu un débat complet, même en session extraordinaire, où tout se serait articulé, aujourd'hui nous ne discuterions pas en nous référant à ce qui a été dit au titre I et sans savoir les conséquences du titre II, en particulier, sur tous les problèmes de coopération ; nous aurions eu le vrai débat fondamental qui est nécessaire quand on aborde un changement aussi important dans la vie des communes, c'est-à-dire dans la vie des citoyens et des citoyennes de ce pays.

Je crois donc que le discours généreux que vous faisiez à l'instant pour dire votre intention de respecter l'autonomie des communes est de loin insuffisant, qu'il aurait fallu, pour ce débat d'aujourd'hui, une concertation autrement faite que celle à laquelle il a donné lieu jusqu'à présent, par la voie de questionnaires se succédant, chacun bouleversant les précédents et passant par-dessus la tête des associations de maires.

Bref, il aurait fallu un autre type de concertation qui permette de poser ce problème de fond : quelle doit être la carte communale en 1980 et pour le millénaire prochain ?

Aujourd'hui, il y a des positions relativement tranchées, celle de nos collègues communistes, par exemple, qui défendent l'autonomie à tout prix et sans concession des 36 394 communes, celle qu'a énoncée M. Giscard d'Estaing en disant qu'il ne serait touché à aucune des situations de ces 36 394 communes ; chacun le sait, une telle option laisse des problèmes réels, vécus par chaque élu municipal ; chacun sait également que chacune de ces 36 394 communes n'aura pas les moyens de faire face, en 1980 et pour le troisième millénaire, aux situations qui sont à la base des conditions de vie de chaque habitant de ce pays.

Mais, c'est vrai, il n'est pas simple d'aborder ce problème ; il y a des situations géographiques, des situations de fait ; il y a des motivations affectives qui font que, dans tel ou tel secteur, on vit de telle ou telle façon. Il est important, justement, que le débat permette de ne violenter ni les uns ni les autres pour trouver des solutions adaptées.

Or, monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez plaqué, sur cette déclaration généreuse, un certain nombre de propositions sous le vocable de « coopération volontaire ». Cependant, en définitive, elles présentent toutes des contraintes dont nous parlerons dans la suite de ce débat. Mon propos tend simplement à préciser qu'il existe actuellement plus qu'une distorsion entre l'affirmation que vous venez de faire et les propositions contenues dans le titre V qui traite de la coopération intercommunale.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° I-130, repoussé par la commission et par le Gouvernement.
(L'amendement n'est pas adopté.)

MOTION D'ORDRE

M. le président. Mes chers collègues, la commission des lois a demandé la réserve d'un certain nombre d'amendements.

Il s'agit : des amendements n°s V-98 et V-99 de M. Marson introduisant des articles additionnels avant l'article 127, afin qu'ils viennent en discussion commune avec l'amendement n° V-5 de la commission des lois et le sous-amendement n° V-102 de la commission des lois et le sous-amendement n° V-102 rectifié de M. Marson à l'article L. 163-1 du code des communes, de l'amendement n° V-1 de la commission des lois modifiant l'intitulé du chapitre premier jusqu'après la discussion de l'article 130 ; des amendements n°s V-2, V-3 et V-4 de la commission des lois à l'article 127 jusqu'après la discussion de l'amendement n° V-5

de la commission et du sous-amendement n° V-102 rectifié de M. Marson à l'article L. 163-1 du code des communes; des amendements n° V-101 de M. Marson, V-73 de M. Michel Giraud, V-122 de M. Moinet et V-58 de M. Sérusclat à l'article L. 163-1 du code des communes jusqu'à l'article L. 163-2 dudit code afin qu'ils viennent en discussion commune avec l'amendement n° V-7 de la commission des lois, des sous-amendements n° V-66 de M. Coudert et V-103 de M. Marson et des amendements n° V-104 de M. Marson et V-75 de M. Michel Giraud; de l'amendement n° V-57 de M. Sérusclat introduisant un article additionnel après l'article L. 163-1 du code des communes jusqu'à l'article L. 163-2-4 dudit code afin qu'il vienne en discussion commune avec l'amendement n° V-11 de la commission des lois; et enfin, de l'amendement n° V-74 de M. Michel Giraud, introduisant également un article additionnel après l'article L. 163-1 du code des communes, jusqu'à l'article L. 163-2-3 dudit code afin qu'il vienne en discussion commune avec l'amendement n° V-10 de la commission des lois.

Cette demande a été présentée par la commission pour un meilleur travail d'ensemble et un regroupement logique des amendements.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Sérusclat.

M. Franck Sérusclat. Je répéterai en séance publique ce que j'ai déjà exposé, pour l'essentiel, ce matin, en commission des lois.

Cette façon de faire est difficilement acceptable sur le plan de l'organisation d'un travail qui se voudrait aussi complet que possible et pour lequel chaque intervenant souhaiterait être au fait, le plus totalement possible, des questions qui sont à débattre.

Mais, compte tenu du fait que le Sénat n'a pas la totale maîtrise de son ordre du jour et que le Gouvernement a accordé une telle priorité à la discussion de ce titre et donc du texte dans son ensemble, compte tenu aussi — je me plais à le souligner publiquement — de l'attention qu'a apportée le rapporteur à ce que toutes les opinions puissent être discutées en séance publique et qu'à aucun moment — je reprends d'ailleurs un de ses termes — la « guillotine » ne tombe et que l'argument tout simple d'un amendement devenu sans objet ne soit opposé, je lui accorde crédit pour que les dispositions qu'il nous a soumises soient effectivement conformes à l'intention qu'il a présentée, à savoir rendre possible la participation au débat, de façon que chacun puisse, aux places les plus adéquates, faire connaître ses positions sur la coopération et sur les propositions formulées.

Je répéterai à nouveau que les conditions dans lesquelles nous examinons ce texte de loi ne sont pas à la hauteur de l'importance du projet lui-même. Je crains qu'au terme de ce débat nous ne nous apercevions d'un certain nombre de contresens et d'impossibilités en raison des ambiguïtés qui apparaîtront. Certes, au cours de la « navette » il sera procédé à une remise en forme, pour aboutir à un texte plus conforme, mais il eût été nettement plus efficace pour le Sénat, pour le projet du Gouvernement et surtout pour les 36 394 maires qui sont intéressés par ce projet, qu'un laps de temps non pas plus long mais plus ordonné et plus concentré fût consacré à ce projet de loi et uniquement à lui.

En conclusion, je ne formule pas d'opposition à la proposition faite par M. le rapporteur.

M. le président. Il n'y a pas d'opposition à la demande de réserve ?...

La réserve est ordonnée.

CHAPITRE I^{er}

LES SYNDICATS DE COMMUNES

Articles additionnels.

M. le président. Par amendement n° V-56, MM. Sérusclat, Chazelle, Carat, Champeix, Ciccolini, Geoffroy, Nayrou, Mlle Rapuzzi, MM. Tailhades, Quilliot, Perrein, Debarge, Grimaldi, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, avant l'article 127, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« A compter du 1^{er} janvier 1980 la création, la modification ou la suppression des organismes de coopération intercommunale entrent dans les compétences du conseil général.

« En conséquence, les articles du code des communes donnant en ces matières des compétences au préfet seront modifiés par décret en Conseil d'Etat pour tenir compte du premier alinéa du présent article. »

La parole est à M. Sérusclat.

M. Franck Sérusclat. Par cet amendement, nous souhaitons montrer combien il aurait été préférable qu'une autre logique fût adoptée pour que l'autonomie communale — et surtout l'autonomie de décision des communes — fût préservée et pour que fussent trouvées les solutions nécessaires, je le répète, si l'on veut que, dès 1980 et pour le prochain millénaire, la France dans son ensemble, ce qu'on appelle la France profonde, puisse faire face aux situations que nous connaissons alors, que nous connaissons déjà.

Comme le projet de loi ne le permettait pas, tel qu'il était, nous avons souhaité faire intervenir — ce qui semblait être l'avis d'un certain nombre de membres du Gouvernement et de membres de la majorité — la notion de « communauté des communes ».

En passant, je signale qu'au niveau de cette communauté des communes, à savoir le département, tout est mis en œuvre pour que le pouvoir d'exécution soit entre les mains du préfet et que, chaque fois que nous avons tenté de donner un pouvoir aux élus, c'est-à-dire aux conseillers généraux, on nous a opposé l'argument suivant : ce n'est pas l'objet de ce projet de loi, qui ne concerne que les conseils municipaux. Soit, mais c'est la situation telle que nous la connaissons, et les possibilités nouvelles qui vont être données au préfet, selon les compétences et la répartition que définit le titre II, vont renforcer la situation de fait — si elle n'est de droit — du pouvoir du préfet.

Pour éviter un certain nombre de ces conséquences — le poids des pouvoirs du préfet, les contraintes qui vont naître, nous le constaterons dans la suite du débat — du fait des interventions financières et des insuffisances qui découleront de l'absence de participation de l'Etat dans tous les domaines où il y aura transfert important de compétences, les pouvoirs qui vont être donnés par la loi, non seulement au préfet, mais également aux communes importantes, soit démographiquement soit financièrement, pour décider de la création ou de la dissolution des syndicats, nous avons suggéré que rien ne puisse se faire sans que le conseil général en tant que tel, donc avec ses élus, n'intervienne de façon à compenser un peu toutes ces contraintes et situations qui vont faciliter l'intervention du pouvoir sous le couvert d'un discours généreux prétendant donner l'autonomie aux collectivités locales.

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

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. C'est sur les commentaires de M. Sérusclat que mes observations seront le plus sévères. En effet, il est absolument contraire à l'opinion de la commission et à tous les efforts qu'elle a faits, de penser que ce projet de loi, même dans ce titre, tend à accroître la tutelle.

C'est une loi de liberté et il ne faut pas laisser affirmer dans cette enceinte, par une personne aussi autorisée que M. Sérusclat, ce que je tiens personnellement pour une absolue contre-vérité.

Quant au fond, il s'agit de reprendre une thèse déjà condamnée par le Sénat et qui voudrait aboutir à la suppression du rôle du préfet. M. Sérusclat est logique avec lui-même puisqu'il voulait remplacer le préfet par une autorité départementale élue. C'est une conception, mais nous avons décidé qu'elle ne serait pas suivie d'une façon générale; elle ne peut pas l'être non plus en ce cas particulier.

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

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Transférer au conseil général les compétences aujourd'hui dévolues à l'autorité administrative en ce domaine ce serait, en fait, créer des collectivités mineures qui seraient les communes et des collectivités majeures et tutélaires, qui seraient les départements. Ceux-ci, dans un certain nombre de domaines, par exemple dans l'organisation de la coopération, auraient une autorité supérieure à celle des communes.

Le Gouvernement est tout à fait opposé à cet amendement car une telle hiérarchie irait fondamentalement à l'encontre de la philosophie même du projet de loi.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Sérusclat.

M. Franck Sérusclat. Je voudrais, dans une certaine mesure, manifester mon accord avec le Gouvernement, car je ne pense pas que les propos tenus par M. le rapporteur soient tout à fait conformes à la réalité, alors que ceux du Gouvernement le sont, pour une fois.

M. le secrétaire d'Etat a dit qu'il s'agissait d'une autre logique, d'une autre vérité. Je souhaiterais, en effet, que l'on n'avance pas l'argument de contre-vérité. De vérité différente, oui, cela je l'entends bien.

Les projets que nous, socialistes, défendons ici s'inscrivent dans une autre logique, dans une autre réflexion philosophique, mais ils mettent en avant, sans ambiguïté aucune, le souci de la

responsabilité des élus locaux et de leur autonomie. Ils supposent, c'est vrai — nous l'avons déjà dit — des modifications profondes dans les choix fondamentaux ; ils supposent entre autres choses que la décision ne soit pas soumise à la libre volonté de l'entreprise et de l'économie. — nous l'avons vu lors de l'examen du titre IV en particulier, où tout dépend, quelle que soit l'importance des affirmations et des discours, de la bonne volonté de l'entreprise, quelquefois même de sa taille — pour qu'il y ait véritablement et réellement participation des citoyens.

Or, ici, tout dépendra en définitive du niveau préfectoral, car c'est là que seront décidés les accords, que seront prises les décisions si, par hasard, certaines communes ne veulent pas les prendre.

C'est donc bien effectivement une autre vérité. Nous nous inscrivons dans une autre vérité. Au Gouvernement et au rapporteur de démontrer que leur vérité, malgré les ambiguïtés, apporté bien l'autonomie communale, ce que je ne crois pas. Mais que l'on ne dise pas qu'il y a contre-vérité de ma part.

M. Jean Ooghe. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Ooghe.

M. Jean Ooghe. Je voudrais expliquer le vote des sénateurs communistes sur cet amendement.

L'amendement déposé par nos collègues du groupe socialiste aboutit, en pratique, à remplacer la tutelle préfectorale par celle du conseil général lors de la création, de la modification ou de la suppression des organismes de coopération intercommunale.

Nous comprenons et nous partageons l'opinion des parlementaires socialistes à propos de la tutelle du préfet. Il n'existe, sur ce point, aucun désaccord entre nous. Nous partageons également leur opinion quant à l'appréciation fondamentale de la loi. Comme eux, et au risque de décevoir M. le rapporteur, nous ne pouvons vraiment pas faire nôtre son appréciation lorsqu'il prétend qu'il s'agit d'une loi de liberté. Notre opinion est tout à fait à l'opposé.

Cependant nous ne pouvons pas suivre nos collègues socialistes lorsqu'ils proposent de remplacer une tutelle par une autre tutelle, quand bien même ce pouvoir de tutelle appartiendrait à une assemblée élue, tel le conseil général.

Nous le pouvons d'autant moins que la proposition qui nous est faite consiste à transférer les compétences actuellement dévolues au préfet au conseil général, afin, notamment — et j'attire l'attention du Sénat sur ce point — de contraindre certaines communes à adhérer à un organisme de regroupement.

Ce faisant, nos collègues socialistes rejoignent, qu'ils le veuillent ou non, certaines dispositions qui, en violation de l'autonomie communale, visent à imposer à certaines communes l'entrée dans des syndicats.

Je voudrais m'expliquer sur un point.

Notre collègue M. Sérusclat a été amené à mettre en cause l'attachement des communistes à l'existence de 36 000 communes. Ce n'est pas l'expérience faite dans les pays européens ces dernières années — nous avons assisté à une véritable hécatombe des communes — qui nous fera changer d'opinion.

Sans aucun doute, la coopération intercommunale possède beaucoup de vertus et nous y sommes profondément attachés. Nous souhaitons qu'elle puisse se développer dans le cadre d'une libre et volontaire association des communes. Mais nous ne pouvons pas accepter, je vous le dis tranquillement, qu'on laisse croire que la coopération serait la panacée pour résoudre les difficultés qui assaillent aujourd'hui les communes. Vous le savez, il ne suffit pas d'additionner deux misères pour créer une richesse.

La coopération pourra se développer, s'épanouir, à une condition majeure, fondamentale à nos yeux : que le Gouvernement accepte ce qu'il refuse, à savoir le « repartage » des ressources financières entre les collectivités locales.

Oui, nous le disons, la coopération a des limites. Nous la voulons basée sur l'autonomie communale. Nous rejetons tout recours à la contrainte en matière de coopération intercommunale.

Ce sont ces raisons de principe qui font que nous ne pouvons voter l'amendement de nos collègues socialistes.

M. Josy-Auguste Moinet. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Moinet.

M. Josy-Auguste Moinet. Je voudrais que nous nous interroguions ensemble sur le point de savoir si les mots ont encore un sens. Ma question s'adressera plus particulièrement à M. le secrétaire d'Etat.

Je lis à l'article L. 163-1 : « Les communes s'associent librement dans les conditions prévues au présent chapitre pour former soit des districts, soit des syndicats de communes. »

« Librement », cela signifie, me semble-t-il, que les communes ont la pleine capacité de choisir de s'associer ou de rester autonomes, que les communes ont la pleine capacité, ayant choisi de

s'associer, de modifier le pacte par lequel elles se sont associées et que, enfin, les communes ayant choisi de s'associer, voire de modifier le pacte qui les lie, décident librement, si elles le souhaitent, de se dissocier.

A partir de là, je crois vraiment que ce que tous les maires de France demandent, c'est-à-dire la liberté pour les communes de choisir les formes de coopération, est tout à fait respecté.

Je dis, n'étant pas défenseur du projet gouvernemental, chacun le sait, que, sur ce point — sauf à ce que les mots aient un autre sens — la liberté des communes me paraît parfaitement respectée. Ce serait, selon moi, s'engager dans un mauvais débat que de soupçonner les intentions du Gouvernement sur ce point. La loi dit « librement » !

En revanche, il existe bien d'autres moyens — c'est vrai — de mettre en cause les libertés communales, et notamment des moyens financiers.

Alors, pour ma part, je souhaiterais que soit précisé, dictionnaire à la main s'il le faut, ce que signifie l'adverbe « librement ». Si « librement » signifie que les communes ont le plein exercice de cette compétence qui consiste, pour une commune, comme pour un homme ou une femme, à se marier ou à ne pas se marier, je dis alors que ce que nous demandons est en effet acquis. Mais nous devons vider l'abcès. Il faut que les choses soient tout à fait claires.

Ensuite se pose un autre problème, c'est vrai, celui de savoir qui appréciera. En définitive, la question que pose l'amendement de M. Sérusclat porte sur les conditions dans lesquelles un pacte conclu entre des communes peut être modifié, voire dissous.

Pour ma part — je le dis à mon ami M. Sérusclat — je crois que les conseils généraux iraient au-devant de très grandes difficultés s'ils devaient se prononcer sur ce sujet. Je ne fais pas allusion à tel ou tel choix — je partage sur ce point la philosophie qui inspire les différents amendements présentés par notre collègue M. Sérusclat et ses amis socialistes — je parle de manière très concrète.

Nie serait-ce pas plutôt au juge administratif qu'il conviendrait de s'adresser pour savoir si les conditions prévues par la loi sont effectivement observées pour que le pacte qui associe des communes soit modifié, voire dissous ? C'est une autre démarche ; celle que, pour ma part — je n'ai pas déposé d'amendement à ce sujet — je serais tenté d'emprunter, par référence avec ce que j'observe dans les contrats qui lient les personnes, même si, je le sais bien, le droit des personnes est différent du droit administratif. C'est bien le juge qui prononce le divorce, même s'il est par consentement mutuel.

Il y a peut-être là une autre voie à explorer. Aucun d'entre nous, je crois, n'a déposé d'amendement dans ce sens, mais peut-être faudra-t-il un jour réfléchir à cette question.

Je termine en réitérant ma question : que signifie l'adverbe « librement » ? Que l'on prenne, s'il le faut, un dictionnaire !

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Le dictionnaire confirme l'interprétation de notre collègue Moinet.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° V-56, repoussé par la commission et par le Gouvernement.
(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° V-72, présenté par M. Michel Giraud et les membres du groupe R. P. R. et apparentés, tend, avant l'article 127 du projet de loi, à insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. — Sont abrogées les dispositions du chapitre IV du titre VI du livre I du code des communes relatives aux districts.

« II. — Les districts existants exerçant, au jour de la promulgation de la présente loi, les compétences prévues à l'article L. 165-7 du présent code, sont transformés de plein droit, à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit cette promulgation, en communautés urbaines.

« III. — Les districts autres que ceux visés ci-dessus doivent, dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, opter en faveur soit du statut de syndicat de communes, soit du statut de communauté urbaine.

« La décision de créer une communauté urbaine est prise dans les conditions prévues à l'article L. 165-4.

« Elle prend effet à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle a expiré le délai de un an mentionné ci-dessus ; il en est de même si le district est transformé en syndicat de communes.

« IV. — Par dérogation aux dispositions ci-dessus, les dispositions existantes relatives aux districts restent applicables, pour les établissements publics existants, jusqu'au 31 décembre de

l'année qui précède celle au cours de laquelle s'opère la transformation en communauté urbaine ou en syndicat de communes. »

Le second, n° V-100, présenté par MM. Marson, Eberhard, Ooghe, Rosette et les membres du groupe communiste et apparenté, vise, avant l'article 127, à insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. — Les articles L. 164-1 à L. 164-25 relatifs au district, les articles L. 165-1 à L. 165-36 relatifs aux communautés urbaines du code des communes sont abrogés.

« II. — Les conseils municipaux concernés peuvent décider la création d'une association intercommunale se substituant à l'établissement public intercommunal existant. Les compétences déléguées à l'association et les ressources correspondantes sont redéfinies d'un commun accord par les conseils municipaux.

« Le droit de retrait est ouvert à chaque commune dans le respect de ses engagements antérieurs en particulier financiers et la préservation des intérêts du personnel. »

La parole est à M. Michel Giraud, pour défendre l'amendement n° V-72.

M. Michel Giraud. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le Sénat a clairement manifesté son attachement à un postulat de base, qui est celui de l'intégrité de la collectivité locale. Nous sommes opposés à toute formule de regroupement autoritaire.

Sur ce point, je crois que le débat a été suffisamment clair. Il est non moins clair, à notre avis — je parle en mon nom personnel et au nom du groupe auquel j'appartiens — qu'il ne peut y avoir de véritable démocratie locale, de véritable responsabilité des communes si ne peut pas se développer « librement » une véritable coopération intercommunale. Et pour que cette dernière soit vivante, il n'est nul besoin d'inventer des formules nouvelles, de proposer des cartes de regroupement, ce qui irait à l'encontre du principe même de liberté auquel nous sommes attachés. A ce propos, c'est très volontiers qu'après avoir été sévère à l'égard des propositions du titre IV, je donne acte au Gouvernement que les propositions contenues dans le titre V sont manifestement imprégnées du souci de respecter la liberté communale.

Toutefois, il nous apparaît qu'il faut aller plus avant et rechercher les conditions d'une meilleure organisation, d'une plus grande souplesse et d'une plus grande simplification en matière de coopération intercommunale. C'est la raison pour laquelle j'aurai l'honneur de défendre devant le Sénat un certain nombre d'amendements au nom du groupe du Rassemblement pour la République. Si je ne les défends pas moi-même, mon collègue et ami M. Kauss s'en chargera.

L'amendement n° V-72 vise donc à la simplification de la coopération intercommunale.

Il est clair que, du fait du temps, du fait des modifications législatives intervenues au cours des dernières années, les différences entre le syndicat de communes et le district se sont, dans une très large mesure, estompées. J'en veux notamment pour preuve le fait que les compétences obligatoires qui distinguaient pour l'essentiel les districts des syndicats ne sont pas toujours exercées dans la réalité par l'ensemble des districts. D'où cet amendement, qui tend à supprimer purement et simplement les districts.

Ou bien les districts exercent les compétences des communautés urbaines, et alors rien n'empêche qu'ils deviennent communautés urbaines — à cet égard, je regrette vivement que le projet de loi portant réforme des collectivités locales n'aborde pas le problème fondamental des communautés urbaines — ou bien les districts n'exercent pas ces compétences, et alors ils pourraient devenir syndicats intercommunaux, étant entendu que les syndicats intercommunaux devraient être dotés des compétences et des règles de fonctionnement permettant cette assimilation, notamment en ce qui concerne la fiscalité.

Tel est le sens de cet amendement qui propose une réelle et opportune simplification de notre législation. J'aimerais qu'il retienne l'attention du Sénat.

M. le président. La parole est à M. Ooghe, pour défendre l'amendement n° V-100.

M. Jean Ooghe. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, cet amendement vise, dans notre esprit, à donner une véritable dimension à l'association volontaire des communes, d'où la double proposition qui est ici avancée. D'une part, nous proposons la dissolution des districts et des communautés urbaines — nous aurons l'occasion d'y revenir à plusieurs reprises — et, d'autre part, nous proposons que les communes aient la possibilité de créer un syndicat appelé « association intercommunale » qui se substituerait à l'établissement public intercommunal actuel.

La nouveauté, dans cette affaire, ne réside pas dans la forme car l'essentiel de notre proposition concerne les compétences qui seraient redéfinies d'un commun accord par tous les conseils municipaux. Autrement dit, nous posons comme règle celle de l'unanimité.

Par cet amendement, nous voulons, une fois de plus, manifester notre volonté d'écarter toute contrainte, toute mesure autoritaire, toute mesure attentatoire à la liberté des communes en ce qui concerne la coopération intercommunale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° V-72 et V-100 ?

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Si vous me le permettez, monsieur le président, je commencerai par examiner l'amendement qui s'éloigne le plus du texte de la commission, bien que tous les deux s'en écartent, en fait, profondément.

L'amendement déposé par M. Marson et ses collègues est celui qui va le plus loin puisqu'il consiste à supprimer purement et simplement les groupements de communes, notamment les communautés urbaines, pour y substituer, avec l'accord unanime des communes concernées, une nouvelle forme d'association dont le texte de la loi ne préciserait aucunement les contours.

Il va de soi qu'une telle formule, pour apparemment séduisante qu'elle puisse être, se heurte à tous les obstacles possibles.

Il se peut, en effet, que l'institution des communautés urbaines ne soit pas pleinement satisfaisante. C'est, du moins, l'opinion que j'ai eu naguère à soutenir au nom de l'association des maires de France. Mais, maintenant, cette institution est en place et une coopération s'est instituée dans ce cadre. On ne saurait donc, d'un simple trait de plume, supprimer ce qui fonctionne depuis des années d'une manière organisée, avec un personnel, des services et une coordination, sans provoquer, en retour, au moins autant de désordres qu'a pu en créer, au départ, la création de ces communautés.

Que ces dernières doivent évoluer, je le crois en effet, à titre personnel, du moins, puisque la commission n'en a pas délibéré. Cette évolution justifiée, d'ailleurs, l'existence d'un texte spécial qui nous est annoncé par le Gouvernement. Nous aurons tout loisir, à l'occasion de son examen, de traiter des communautés urbaines.

Quant à la suppression des autres modes de coopération pour en faire un système complexe, ne comportant ni réglementation ni mesures contraignantes vis-à-vis des récalcitrants, je crois pouvoir dire, au nom de la commission, qu'elle constituerait un recul par rapport à la législation existante.

Tout le monde reconnaît que la coopération intercommunale est utile. Est-il raisonnable qu'une commune récalcitrante puisse empêcher — dans des cas très minoritaires, sans doute — cette réalisation ? Votre commission des lois est convaincue du contraire.

Voilà pourquoi elle rejette l'amendement n° V-100 de M. Marson et de ses collègues.

Elle ne suit pas non plus, monsieur Giraud — vous m'en excuserez — votre suggestion qui consiste à supprimer les districts et à les transformer de plein droit en communautés urbaines ou en syndicats.

Reprenons ces deux hypothèses.

Il y aura, dites-vous, communauté urbaine chaque fois que le syndicat aura les mêmes attributions. A ma connaissance, un tel cas doit être bien rare, si même il en existe un. En effet, les communautés urbaines ont été conçues d'une façon tellement lourde et complexe, elles sont tellement difficiles à réaliser que les syndicats ont été choisis comme représentant une procédure beaucoup plus adaptée aux difficultés concrètes, beaucoup plus économique, plus souple et plus satisfaisante.

Pour ma part, je ne connais pas de syndicat — peut-être en citerez-vous tout à l'heure — qui exerce dès à présent les attributions des communautés urbaines. Votre première hypothèse me paraît donc devoir être écartée.

La seconde hypothèse, c'est-à-dire la disparition des districts et leur transformation en syndicats, est beaucoup plus séduisante. La commission des lois, vous le savez certainement, avait songé à ce genre de réforme.

Vous pourrez constater, mes chers collègues, au fur et à mesure du débat, que nous avons rapproché les textes au maximum — ce qui va dans le sens de ce que souhaitaient M. Giraud et ses collègues — et qu'au lieu d'avoir deux chapitres séparés, l'un pour les syndicats et l'autre pour les districts, avec de multiples répétitions d'un chapitre à l'autre, nous avons, d'une part, prévu quelques articles pour ce qui n'est pas identique quand il s'agit de districts et de syndicats et, d'autre part, fusionné la grande masse des articles pour en faire un ensemble commun aux syndicats et aux districts. En cela donc, nous sommes allés au-devant des préoccupations de M. Giraud.

Faut-il, pour autant, condamner à mort les districts ? Votre commission a estimé que le mieux était l'ennemi du bien. Le district a une valeur psychologique pour les communes qui lui

appartiennent. Il exprime une idée de coopération plus étroite que le syndicat. Sans crainte d'être contredit, je puis avancer que les districts ressentiraient, je ne dirai pas comme un affront mais, pour parler latin — le latin est plus courtois — comme une *capitis diminutio* le fait d'être transformés en syndicat.

En outre, une telle transformation entraînerait bien inutilement des dépenses, notamment pour le changement de tous les papiers.

Puis vous vexeriez des gens qui, en prenant le terme de district, ont voulu marquer leur désir d'aller loin dans la collaboration que, comme nous, vous souhaitez voir se réaliser à l'initiative des collectivités locales. Il ne faut pas retirer à ceux qui ont avancé dans cette voie l'appellation qui couronne leurs efforts.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission des lois estime ne pas pouvoir accepter l'amendement n° V-72.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Les amendements n° V-72 et V-100 ne sont pas, en effet, tout à fait identiques. L'un et l'autre proposent de supprimer les districts, mais l'amendement n° V-100 propose de supprimer également les communautés urbaines.

Sur ce dernier amendement, le Gouvernement rejoint tout à fait la commission pour insister sur le fait que les communautés urbaines existent et qu'il faut en tenir compte. Certes, elles rencontrent des difficultés, mais je puis dire à la Haute Assemblée et à son rapporteur que le Gouvernement a le souci d'apporter des solutions à l'évolution des communautés urbaines.

J'ai reçu, dernièrement, les neuf présidents des communautés urbaines, avec les représentants de ces communautés, pour étudier avec eux les mesures qui permettraient, premièrement, de faire le point après dix années d'expérience — donc d'en tirer tous les enseignements qui s'imposent — et, deuxièmement, de coordonner la situation des communautés urbaines avec le texte relatif au développement des responsabilités des collectivités locales lorsqu'il aura éventuellement été voté.

Le Gouvernement est donc hostile à l'amendement n° V-100.

En ce qui concerne les districts, il a constaté, comme vous, qu'en fait les deux formules se rapprochaient peu à peu. Quoi qu'il en soit, les districts existent ; il y en a 154 et ils concernent cinq millions et demi de personnes.

Certains districts, comme celui de Nancy, n'ont pas envisagé de se transformer en communauté urbaine, solution qui pouvait s'offrir à eux. Je vois mal également le district de Nancy — pas plus que bien d'autres — se transformer en syndicat de communes. Lorsque l'on arrive dans le secteur de Nancy, les pancartes indiquent : « Syndicat de Nancy ». La formule de « syndicat de communes », bien connue dans le domaine rural en particulier, est moins recherchée dans le domaine de la coopération des communes de type urbain. Elle traduit, comme l'a dit M. le rapporteur, un engagement plus fort.

En fait, le choix de l'une ou de l'autre de ces formules n'est pas neutre. Il est déterminé, précisément, par la volonté d'aller plus ou moins loin.

Si nous n'étions en présence, monsieur Giraud, que de la proposition de transformer le district en syndicat et si la Haute Assemblée suivait le Gouvernement et la commission pour toute la suite du texte, il ne s'agirait guère, c'est vrai, que d'un changement de vocabulaire. Mais nous sommes conduits, par les faits et après une longue réflexion — suscitée, d'ailleurs, par votre amendement déposé dès avant l'été — à vous demander de bien vouloir renoncer à cette proposition.

M. Richard Pouille. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Pouille, pour répondre au Gouvernement.

M. Richard Pouille. Comme l'a souligné M. le secrétaire d'Etat, j'appartiens effectivement au district urbain de Nancy. Personnellement, je crois plus à la communauté urbaine qu'au district urbain, ce en quoi je rejoins mon ami M. Giraud. Nous sommes dix-huit communes, mais il faut bien reconnaître que les options sont très différentes les unes des autres. Or, nous entendons, avant tout, recueillir un consensus avant de prendre une décision.

Si l'on appliquait ce texte, le district urbain pourrait se transformer en communauté urbaine — mais il a d'autres compétences et, alors, il lui en manquerait une petite qui, d'ailleurs, est sans intérêt réel — et, dès lors, que se passerait-il ?

Si le district devient communauté urbaine — et avec les textes qui sortent maintenant, les communes ont le choix — de dix-huit nous retombons à neuf et tout l'intérêt du groupement de l'ensemble des communes disparaît.

Et que se passerait-il si le district se transformait en syndicat ? Je suis d'accord avec M. le rapporteur et M. le secrétaire d'Etat pour dire que beaucoup sont sensibles aux différences que présentent les pancartes d'entrée. Certes, ce n'est pas un argument absolu au départ, mais il ne faut pas oublier qu'à l'intérieur du district urbain, les règles sont totalement différentes de celles qui régissent les syndicats.

A l'intérieur d'un district urbain comme le nôtre, par exemple, nous avons une commune qui compte cent mille habitants et une autre deux cents. Les règles habituelles du syndicat de communes ne peuvent, en aucune façon, s'appliquer à de tels groupements urbains où les différences sont aussi importantes.

Aussi, je le répète, ma position consiste-t-elle à voter contre l'amendement présenté par notre ami afin de nous permettre, par la suite, de ne pas faire de faux-pas et, si nous le souhaitons, de devenir communauté urbaine, mais lorsque les statuts actuels des communautés auront été revus et que certains points, qui choquent encore nombre d'entre nous, auront été réformés en vue d'arriver à un groupement urbain valable et acceptable par tous, chacun étant libre de décider dans un sens ou dans un autre.

Ainsi, voyez-vous, monsieur Giraud, nous pouvons être tout à fait d'accord avec vous sur le fond et, pourtant, à l'occasion d'un cas très concret comme le nôtre, être amenés à inciter nos collègues à voter contre votre amendement.

M. le président. La parole est à M. Michel Giraud, pour explication de vote.

M. Michel Giraud. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai bien entendu les réponses formulées tant par M. le rapporteur de la commission des lois que par M. le secrétaire d'Etat aux collectivités locales.

Je note qu'aussi bien la commission — je suis bien placé pour le savoir puisque j'y siége — que le Gouvernement — et je remercie M. le secrétaire d'Etat de sa franchise — ont été très tentés d'orienter leur réflexion dans le même sens que je l'ai fait moi-même, pour aboutir à l'amendement que je propose.

Ce qui nous distingue, c'est que j'ai poussé ma réflexion jusqu'à son terme et que je l'ai concrétisée dans l'amendement que je défends actuellement devant le Sénat. En fait, je l'ai dit tout à l'heure, c'est le désir d'une plus grande simplification de la coopération intercommunale qui m'y conduit.

M. le rapporteur me dit : « Je vois mal les districts qui seraient prêts à se transformer en communautés urbaines ». Peut-être est-ce vrai aujourd'hui, bien qu'après avoir entendu M. Pouille j'en sois moins sûr. Rien ne nous permet, en effet, de conclure que le district de Nancy ne serait pas, finalement, disposé à se transformer en communauté urbaine à condition que soient modifiées leurs règles de fonctionnement.

En revanche, faut-il dire que je condamne à mort les districts alors même que, rejoignant M. Josy-Moinet, je propose une formule très ouverte, très libre, en vertu de laquelle les districts peuvent opter soit pour le régime de la communauté urbaine, soit pour celui du syndicat de communes, dès lors qu'il y a bien identité de compétences et de règles de fonctionnement ?

Dans un autre amendement qui viendra en son temps, je précise qu'afin de faciliter cette mutation, il faudra permettre aux syndicats de communes de bénéficier d'une fiscalité propre.

Je ne voudrais pas en être réduit à accepter l'argument des pancartes ou du papier à lettres pour retirer mon amendement ; M. le rapporteur et M. le ministre ne m'en voudront pas ; je le maintiens donc.

Toutefois, pour permettre au Sénat, au Parlement, de débattre des deux textes qui doivent venir en discussion prochainement, le premier sur les villes nouvelles, le second sur les communautés urbaines, je propose qu'au paragraphe III de mon amendement on remplace le délai de un an par un délai de trois ans, ce qui laisse ouverte toute possibilité de simplification dans l'esprit de celle que je suggère.

Je vous serais donc reconnaissant, monsieur le président, de bien vouloir soumettre au Sénat l'amendement n° V-72 ainsi rectifié.

M. le président. L'amendement n° V-72 devient donc l'amendement n° V-72 rectifié, par le remplacement, au paragraphe III, des mots « le délai de un an », par les mots « le délai de trois ans ».

Quel est l'avis de la commission ?

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. La commission souhaiterait entendre le Gouvernement.

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

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, le Gouvernement reste défavorable à cet amendement et demande à M. Michel Giraud de ne pas insister car, très franchement,

ce n'est nullement l'argument du papier à lettres évoqué par le rapporteur ou de la pancarte à l'entrée d'un district appelé à devenir syndicat qui constitue le fond du problème. C'est un élément tout à fait accessoire.

A la vérité, la coopération est déjà extrêmement développée dans notre pays. Nous ne sommes pas en train de créer la coopération intercommunale; nous essayons de l'assouplir si possible, de la rendre plus libérale, d'en faciliter la constitution, éventuellement le retrait en cas d'échec — cela peut arriver — avec cette conviction intime d'ailleurs qu'en assouplissant les conditions de retrait d'une formule de coopération on encourage la tentative, l'expérience devant laquelle certains hésitent encore.

D'où cet attachement à des formules qui — le Gouvernement le pense — sont souvent plus adaptées sous la forme de district dans le domaine des communes de type urbain, de syndicats à vocation multiple dans le domaine des communes rurales. J'ai eu l'occasion de le dire dans de très nombreux départements et de trouver un assentiment sur cette orientation.

Nous ne voudrions pas dire « liberté de choix », « liberté de formules » et adopter un texte qui dispose : « dans un délai de trois ans » ou « dans un délai d'un an ». Le problème est fondamentalement le même. S'il facilite la transition, s'il laisse un peu plus de paix, de tranquillité, il ne change rien quant au fond.

Ce texte prévoit que les districts auront le choix de se transformer soit en communautés urbaines, soit en syndicats, mais n'auront pas le choix de rester des districts. Et si c'est leur volonté ?

M. Pouille l'a dit avec beaucoup de précision, me semble-t-il : il y a tout de même des différences non négligeables dans les formules, dans les compétences, dans les modes d'action. On va plus loin dans le domaine du district, moins loin que dans celui des communautés urbaines, mais plus loin que dans celui des syndicats. Il existe donc, en quelque sorte, une formule à la carte. Notre pays est très diversifié et cette extrême diversité de nos communes justifie, me semble-t-il, que, pour une fois, M. Giraud se range à la sagesse du Gouvernement.

M. Michel Giraud. « Pour une fois » est de trop !

M. Adolphe Chauvin. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Chauvin.

M. Adolphe Chauvin. Monsieur le président, je ne peux m'associer à la démarche de mon ami M. Michel Giraud. Nous avons actuellement trois formules qui répondent chacune à des situations différentes. J'estime que c'est vraiment pousser le souci de la simplification un peu loin que de dire que l'on va réduire à deux les trois formules. Pour ma part, je ne me sens pas le droit, dans l'état actuel des choses, de supprimer les cent cinquante districts qui existent et qui semblent répondre à un besoin réel.

L'intérêt d'une certaine permanence au Parlement, c'est que l'on constate une évolution des esprits. Je me rappelle tout ce que nous avons entendu, que ce soit contre les communautés urbaines, contre les districts — quelle levée de boucliers contre les districts, à une certaine époque ! — et même contre les syndicats intercommunaux. Lorsque nous avons eu à connaître de cette loi qui créait les syndicats intercommunaux, j'ai entendu, dans cette même enceinte, des critiques contre cette obligation qui était faite, contre cette violation de la liberté des communes. Tout peut donc être dit.

Or, je constate, aujourd'hui, que certaines communes qui se sont groupées en districts paraissent se trouver bien de la formule.

Je comprends très bien que l'on soit cartésien et que l'on ait le souci d'une grande simplification, mais je ne vois pas ce que cela va apporter à la vie française d'aller aussi loin. Laisser les choses en l'état, c'est la sagesse même; c'est, en tout cas, la position que je vais prendre.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Sérusclat pour explication de vote.

M. Franck Sérusclat. Monsieur le président, avant d'expliquer notre vote sur l'amendement présenté par nos collègues communistes, je voudrais faire une simple remarque sur un propos qu'a tenu M. le secrétaire d'Etat — ce n'est sûrement pas un lapsus — et qui devrait inquiéter notre collègue M. Moinet. Il a dit : « une amélioration plus libérale ». Il n'a pas dit : « plus libre ». « Libérale » a une certaine signification dans la philosophie politique, économique, etc. On ne peut pas employer un mot pour l'autre. (Sourires.)

En ce qui concerne donc l'amendement n° V-100, le groupe socialiste le votera parce qu'il contient deux idées qui lui paraissent bonnes; quant à la troisième, il fera simplement remarque d'une ambiguïté à ses collègues communistes.

La première idée concerne la suppression des collectivités urbaines, mais bien évidemment il est sous-entendu qu'elle entraînerait la discussion d'une autre loi sur les communautés urbaines, ce qui serait largement préférable aux discussions qui vont avoir lieu, non pas en catimini, mais entre les responsables des communautés urbaines actuelles et non pas devant le Parlement.

D'ailleurs, il aurait été très important de tenir compte des remarques faites par le rapporteur, auxquelles je m'associe et qui concernent la lourdeur des communautés urbaines, leur non-adaptation et la conséquence pratique — je peux en parler puisque je suis membre de la communauté urbaine de Lyon — à savoir le poids de la ville centrale, qui, en définitive, a trouvé par ce biais des communautés urbaines la solution à un certain nombre de problèmes que posaient des réalisations intéressantes et indispensables pour elle, le paiement en étant étendu sur l'ensemble de la collectivité. Ce premier point nous paraît donc intéressant et c'est une des raisons pour lesquelles nous voterons cet amendement.

Deuxième idée intéressante : cet amendement pose le problème de la règle de l'unanimité dans le contexte législatif actuel, qui donne pouvoir excessif au préfet. Si l'on veut respecter la liberté de décision des collectivités, il faut éviter une situation qui aboutisse à donner aux préfets — je le disais tout à l'heure — le pouvoir de décision, surtout à donner à certaines communes le pouvoir de décider pour d'autres dans la mesure où elles ont un poids démographique et financier qui leur permet, selon la règle libérale en la matière, d'imposer leur loi, la loi du plus fort.

Reste une ambiguïté, sur laquelle nous passerons. Nos collègues communistes affirment leur souci de respecter l'autonomie des conseils municipaux; en même temps, ils sentent bien que quelque chose ne va pas puisqu'il faut rendre possible l'association intercommunale. Donc ils s'enferment dans une ambiguïté : vouloir une liberté en sachant qu'en l'état actuel des choses son exercice pose problème. Ils passent par la formule qui reste à nos yeux la plus contestable, aux leurs aussi, je l'espère, d'une structure désignée au deuxième degré. En effet, si les syndicats intercommunaux ou toute autre association ont pouvoir de décider de la vie des citoyens et des citoyennes, ces derniers n'auront pas à en juger les membres lors d'élections au suffrage universel, puisque ceux-ci ne seront pas soumis directement à leurs suffrages.

Malgré ces réserves, nous voterons l'amendement n° V-100.

M. Richard Pouille. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Pouille.

M. Richard Pouille. Mes chers collègues, malgré le pas en avant fait par notre ami M. Michel Giraud, je tiens à préciser que ce serait un vote en blanc, car on ne sait pas encore ce que sera la future communauté urbaine. Donc, que ce soit tout de suite ou dans trois ans, le problème reste le même : on touche un peu à la liberté des gens.

Je préférerais, quant à moi, que le Gouvernement nous dise : nous nous rendons compte que, du côté des communautés urbaines, il y a quelque chose à faire, et nous nous engageons à présenter un texte le plus rapidement possible. Ainsi, nous nous retrouverions tous d'accord; ceux qui veulent s'ouvrir sur la communauté urbaine en auraient la possibilité très rapidement.

Dans ces conditions, cela me gênerait terriblement de voter contre un texte qui va tout à fait dans mon sens. Je serais très reconnaissant à notre ami de bien vouloir le retirer, quitte à demander plus nettement au Gouvernement d'autres précisions.

M. Jean Ooghe. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Ooghe.

M. Jean Ooghe. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je voudrais exposer les raisons du vote des membres du groupe communiste et leur appréciation sur l'amendement présenté par M. Michel Giraud. Je ne le ferai point à partir d'une expérience ponctuelle de regroupement ou de coopération communale dans tel ou tel département, encore moins à partir de pancartes placées à l'entrée des villes. J'essaierai, comme le font toujours les communistes, de réfléchir à partir d'une notion de principe, à partir d'un principe de base — j'y insisterai souvent — selon lequel il n'existe pas de coopération libre et volontaire si l'on rejette la règle de l'unanimité. Il n'y a pas de liberté, il n'y aura pas de libre groupement selon nous — nous avons bien le droit d'avoir cette opinion — en dehors du respect de cette règle.

Nous ne fermons pas les yeux sur les défauts d'accord, sur les désaccords éventuels, sur les difficultés de la coopération. Nous présenterons au cours du débat des propositions concrètes visant à surmonter ces difficultés, à apporter des solutions réalistes, efficaces et utiles à ces problèmes, mais nous le ferons sur la base, qui est la nôtre, de la liberté.

De ce point de vue, notre approche des problèmes est bien différente de celle de nos collègues socialistes puisque — je l'affirme à nouveau — nous refusons de donner aux préfets tous droits en la matière pour résoudre les désaccords entre les communes.

Je voudrais dire encore à M. Sérusclat qu'il se rassure : les positions des membres du groupe communiste en la matière ne sont pas déterminées par je ne sais quelle préoccupation électorale ; c'est à partir de préoccupations de principe que nous nous déterminons. (*Exclamations et sourires sur les travées de l'U. C. D. P.*)

M. Adolphe Chauvin. Quelle injure !

M. Auguste Chupin. Sûrement pas !

M. Jean Ooghe. Merci !

J'en viens maintenant à l'amendement de M. Giraud. Il préconise trois mesures qui aboutissent pratiquement au même résultat : la disparition des districts.

Mais, si j'y regarde de plus près, je ne peux pas ne pas relever qu'il s'agit d'une disparition formelle, car ceux-ci ne disparaîtraient que pour ressusciter aussitôt sous une forme qui me semble aggravée puisqu'on nous propose de les transformer en communautés urbaines.

Je sais bien que l'un des alinéas de l'amendement de M. Michel Giraud tend à transformer les districts en syndicats. Cette proposition rejoint tout à fait notre propre démarche, mais nous ne pouvons pas suivre son auteur lorsqu'il propose de transformer les districts en communautés urbaines. Nous sommes, je le répète, pour la suppression des districts, afin d'écartier tout élément de contrainte dans la coopération intercommunale.

Je conclus en indiquant que, logiques avec nous-mêmes, nous proposons simultanément et la suppression des districts et celle des communautés urbaines.

C'est pourquoi, monsieur le président, j'ai l'honneur de vous demander un vote par division. Nous voterons le premier alinéa de l'amendement de M. Giraud, car il rejoint nos thèses ; mais nous voterons contre les deux autres, car ils conduisent à pérenniser et à élargir l'emprise des communautés urbaines sur les communes françaises.

M. Michel Giraud. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Michel Giraud.

M. Michel Giraud. Monsieur le président, j'ai écouté les divers intervenants et j'ai noté le propos de M. le secrétaire d'Etat : « Pour une fois, entendez le Gouvernement. »

Je répondrai à M. le secrétaire d'Etat que, pour une fois, je ne me suis pas senti tout à fait sur la même longueur d'ondes que M. Chauvin — c'est peut-être une fois de trop — ce qui me conduit, une nouvelle fois, à entendre le Gouvernement en retirant mon amendement. Je ne voudrais pas qu'il soit dit que mon souci de la simplicité va à l'encontre de ma volonté de liberté, ni que je suis plus cartésien que libéral, ce qui ne m'apparaît pas être la vérité.

Alors, monsieur le secrétaire d'Etat, je retire mon amendement, mais je vous demande de prendre devant le Sénat l'engagement solennel de nous présenter, dans des délais très raisonnables, c'est-à-dire bientôt, le texte sur les communautés urbaines et le texte sur les villes nouvelles. En effet, s'agissant aujourd'hui du débat relatif à cette grande loi sur les collectivités locales, je vous avoue être un peu contrarié de ne pas pouvoir discuter, dans le cadre du titre V, de l'avenir des villes nouvelles et des communautés urbaines. S'il est un domaine où la liberté communale me semble devoir être affirmée, c'est bien celui-là. C'est la raison pour laquelle, monsieur le secrétaire d'Etat, je vous demande de bien vouloir nous rassurer quant au délai dans lequel nous seront présentés les deux textes relatifs aux villes nouvelles et aux communautés urbaines.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Je remercie M. Giraud de tenir compte de ce faisceau d'informations et de précisions, qui le conduit à retirer son amendement.

Je confirme ce que j'ai indiqué tout à l'heure concernant les communautés urbaines, à savoir le souci du Gouvernement de tirer les leçons de dix années d'expérience et de coordonner les dispositions concernant les communautés urbaines avec celles du présent projet de loi. Donc ce texte doit venir après ce projet et non pas pendant ; il en est la suite logique.

Il en va de même sur la question des villes nouvelles. Je constate que ce débat est plus difficile qu'il ne devrait l'être puisque nous avons posé comme principe une très large liberté de choix des formules. Réduire celles-ci, rétrécit automatiquement la réponse à vos préoccupations.

En fait, je dirai à M. Sérusclat qu'en se ralliant à l'amendement n° V-100, il décide instantanément la disparition de la communauté urbaine de Lyon ainsi que de toutes les autres. J'ai reçu les responsables de ces communautés ; je n'ai pas eu du tout l'impression qu'ils en souhaitaient la disparition, ils souhaitaient y voir apporter certaines améliorations.

Je dirai aussi à M. Ooghe, pour que la coordination soit bien faite, que tout à l'heure il a exprimé une opinion sur l'amendement de M. Sérusclat tendant à donner au conseil général un pouvoir, en cas de litige, et il a critiqué cette position au nom de l'autonomie des communes. Je le renvoie sur le titre V à l'amendement n° V-110 de M. Marson, où il est dit que si une commune désire se retirer d'une formule de coopération, en cas de litige, c'est le conseil général qui sera le maître.

J'ai confirmé ce que me demandait M. Giraud et vos signes d'assentiment me confirment que c'est vraiment dans ce sens qu'il faut aller. Le Gouvernement continue de s'opposer à la suppression des communautés urbaines et des districts proposée par l'amendement n° V-100 de M. Ooghe.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Sérusclat.

M. Franck Sérusclat. Je soupçonne le Gouvernement d'avoir volontairement altéré mon intervention sur les communautés urbaines pour me permettre, malgré la fatigue des uns et des autres, de préciser ce que j'avais dit.

Les communautés urbaines sont une réalité dont on a apprécié à la fois le poids et les insuffisances. Il n'est pas question de demander leur disparition mais, d'une part, de revoir le statut selon lequel elles ont été désignées comme établissements publics alors qu'en définitive tout leur règlement interne est plus ou moins copié sur celui des collectivités locales que sont les communes et, d'autre part, de permettre une discussion au fond sur leur mode d'élection. Vous savez, en effet, que le groupe socialiste propose, dans ce domaine, une élection au suffrage universel.

Je demande donc au Gouvernement de ne pas me faire dire ce que je n'ai pas dit. Je ne demande pas la disparition de la communauté urbaine de Lyon, mais simplement que la législation concernant les communautés urbaines soit entièrement revue et qu'il y ait pour cela un débat au fond sur la loi concernant les créations des communautés urbaines.

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° V-100, repoussé par le Gouvernement et par la commission.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Articles additionnels et article 127.

M. le président. « Art. 127. — Les dispositions du chapitre III du titre VI du livre I^{er} du code des communes sont remplacées par les dispositions suivantes :

CHAPITRE III

Syndicat de communes.

SECTION I

Création du syndicat.

ARTICLE L. 163-1 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 163-1 du code des communes :

« Art. L. 163-1. — Le syndicat de communes est un établissement public. Il peut avoir pour objet :

« — soit tous programmes et études d'aménagement et d'équipement ;

« — soit tous services et œuvres d'intérêt intercommunal.

« Il peut être créé lorsque les conseils municipaux des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale, ont fait connaître leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent. Cette majorité doit nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée.

« Sauf dans le cas où les conseils municipaux ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté de créer un syndicat, l'autorité supérieure fixe, sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux et après avis conforme du ou des conseils généraux, la liste des communes intéressées. »

Je suis saisi de trois amendements et d'un sous-amendement — dont les deux premiers avaient été réservés — qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier amendement, n° V-98, présenté par MM. Marson, Eberhard, Ooghe, Rosette et les membres du groupe communiste et apparenté, tend, avant l'article 127, à insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Les collectivités territoriales décident librement des formes de leur coopération dans le respect de leur autonomie et sur la base de leurs compétences respectives. »

Le deuxième, n° V-99, présenté par MM. Marson, Eberhard, Ooghe, Rosette et les membres du groupe communiste et apparenté, a pour objet, avant l'article 127, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Aucune commune ne peut se voir imposer contre sa volonté l'adhésion à un syndicat intercommunal. »

Le troisième, n° V-5, présenté par M. de Tinguy, au nom de la commission des lois, vise à rédiger ainsi le texte proposé pour l'article L. 163-1 du code des communes :

« Art. L. 163-1. — Les communes s'associent librement dans les conditions prévues au présent chapitre pour former soit des districts, soit des syndicats de communes. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement, n° V-102 rectifié, présenté par MM. Marson, Eberhard, Ooghe, Rosette et les membres du groupe communiste et apparenté, qui tend, dans le texte proposé pour l'article L. 163-1 du code des communes, à supprimer les mots : « soit des districts, soit ».

La parole est à M. Ooghe, pour défendre les amendements n° V-98 et V-99.

M. Jean Ooghe. Monsieur le président, je dirai et répéterai, après plusieurs de nos collègues, que nous travaillons dans des conditions qui ne me paraissent pas satisfaisantes pour l'examen d'un projet de cette nature.

L'amendement que nous déposons sous le numéro V-98 vise à réaffirmer que la coopération intercommunale doit être basée sur les principes absolus d'autonomie des communes et de volontariat. Seul le cadre contractuel librement négocié entre les communes est adapté aux exigences de démocratie et d'efficacité. Aussi combattons-nous toute forme autoritaire ou insidieuse d'instance supra-communale.

Dans notre texte, l'adverbe « librement » signifie que, selon nous, aucune commune ou instance ne pourra imposer une décision aux autres communes.

L'amendement n° V-99 est le suivant : « Aucune commune ne peut se voir imposer contre sa volonté l'adhésion à un syndicat intercommunal. » C'est ainsi que nous comprenons la liberté qui doit exister en matière de coopération intercommunale.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour défendre l'amendement n° V-5 et pour donner son avis sur les amendements n° V-98 et V-99.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Sur cet amendement n° V-5, notre collègue M. Moinet demandait des explications tout à l'heure, explications que je lui ai fournies en disant que les mots avaient le sens donné par le dictionnaire : « Les communes s'associent librement dans les conditions prévues au présent chapitre pour former soit des districts, soit des syndicats de communes. »

Nous avons choisi cette formulation car une série de dispositions définissent le rôle des districts et des syndicats de communes. Par conséquent, il ne suffit pas de dire seulement, comme M. Ooghe et ses collègues, que les collectivités « ... s'associent librement... ». En effet, si les communes s'associent librement, c'est pour faire telle ou telle chose. Notez qu'il n'est pas question dans cet amendement des communautés urbaines, qui sont traitées dans un chapitre particulier. Dans cette partie du code des communes, il n'est question que des syndicats et des districts, d'où notre rédaction.

Quant à l'amendement n° V-99 de M. Marson, il se traduit par l'abrogation du système de la majorité qualifiée pour constituer les syndicats, ce à quoi la commission est absolument opposée.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole.

M. le président. Monsieur Sérusclat, ne préférez-vous pas entendre d'abord les explications de M. Marson et ensuite celles de M. le secrétaire d'Etat ?

M. Franck Sérusclat. Je voudrais répondre directement à M. le rapporteur.

M. le président. Vous avez la parole.

M. Franck Sérusclat. Monsieur le rapporteur vient de nous donner une explication au sujet de l'amendement n° V-5, explication dans laquelle il a utilisé, à mon avis, deux termes paradoxaux : « librement, dans les conditions prévues ».

Une liberté soumise à des conditions n'est plus une liberté. S'il était écrit : « Librement, pour remplir les rôles... » que nous définissons, bien ; mais « dans les conditions prévues », c'est limiter cette liberté, on le verra apparaître plus clairement au cours de la discussion. C'est la raison pour laquelle je demande à M. le rapporteur comment il peut définir une liberté conditionnée.

M. le président. La parole est à M. Ooghe, pour défendre l'amendement n° V-102 rectifié.

M. Jean Ooghe. Je voudrais, en défendant ce sous-amendement, aborder au fond, pour ne plus avoir à y revenir, le problème du district et dire ainsi, de la façon la plus claire possible, la position des communistes en la matière.

Nous proposons dans notre sous-amendement de faire disparaître les mots : « soit des districts, soit... ». Pourquoi une telle proposition ?

Les amendements dont nous avons discutés en commission, les choix de cette dernière qui se sont exprimés aboutissent, au fond, à refuser notre proposition, à savoir cette suppression des districts. Plus encore, la commission nous propose de placer sur le même plan districts et syndicats.

Nous sommes, en ce qui nous concerne, en désaccord complet avec cette démarche. Nous voulons qu'aucune entrave, aucune contrainte ne vienne mettre en cause, si peu que ce soit, le caractère libre et volontaire de la coopération intercommunale.

Maintenir le principe même des districts et vouloir placer ainsi sur un pied d'égalité districts et syndicats de communes, c'est à l'évidence s'engager dans une voie restrictive de la liberté et du volontariat de la coopération intercommunale.

Pourquoi une telle affirmation de notre part ? A la différence des syndicats, les districts dépossèdent obligatoirement, dès leur création, sans possibilité de discussion, les communes concernées de compétences que la loi et les règlements en vigueur leur ont confiées, comme par exemple la gestion des centres de secours contre l'incendie.

Voilà pourquoi nous proposons la suppression pure et simple des districts ; et dans cet esprit nous demandons au Sénat d'adopter notre sous-amendement rectifié.

Nous sommes confortés dans cette attitude de principe par l'expérience accumulée par les communes de France au cours des dernières décennies. J'observe, par exemple, que le rapport de M. Aubert résumait cette expérience en ces termes : « Les syndicats, disait M. Aubert, paraissent aux maires des communes rurales la solution adaptée à leurs problèmes. » Et M. Aubert poursuivait : « Les maires des communes urbaines expriment même la conviction ; les institutions par lesquelles s'exerce à l'heure actuelle la coopération bénéficient d'avis favorables dans la mesure où elles ne sont pas trop contraignantes. Le syndicat et le Sivom — syndicat intercommunal à vocation multiple — dont dans l'ensemble bien acceptés. »

Je ne veux pas m'engager dans une vaine polémique, mais qu'il me soit permis d'attirer l'attention du Sénat sur la contradiction qui apparaît entre la volonté de libéralisation et de simplification que veulent la majorité des maires et la position de la commission.

Je demande donc au Sénat de ne pas approuver le maintien des districts et de « libérer » les syndicats de communes qui nous paraissent la forme simple par excellence, susceptible de favoriser au mieux la coopération intercommunale.

Voilà pourquoi nous avons déposé ce sous-amendement n° V-102 rectifié que je demande au Sénat d'approuver.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° V-102 rectifié ?

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Monsieur le président, je serai très bref quant à l'amendement qui supprime les districts. En effet, nous venons d'en discuter assez longuement pour n'avoir rien à reprendre à ce sujet ; en outre, le Sénat dans son ensemble s'est prononcé de la façon la plus claire pour que les districts soient maintenus puisqu'ils répondent à un besoin, à un désir des communes dans un certain nombre de cas.

Quant à l'objection purement formelle faite par M. Sérusclat, je lui répondrai ceci : connaît-il une liberté qui ne soit pas limitée ? Même la souveraineté du Parlement est limitée par la Constitution. Comment imaginer dans ces conditions que la liberté des communes puisse être complète et qu'elle ne doive pas s'exercer dans le cadre protecteur de la loi ?

La loi en ce domaine, on a l'a rappelé à l'instant, a fait ses preuves puisque l'enquête a montré que les communes rurales ou urbaines étaient attachées aux formes de collaboration que sont les syndicats et les districts. Détruire ces formes serait aller contre la volonté des maires.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les trois amendements et le sous-amendement ?

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, le Gouvernement accepte l'amendement n° V-5 de la commission des lois.

Il partage le point de vue de M. le rapporteur sur l'amendement n° V-102 rectifié qui, selon le Gouvernement n'a plus d'objet, tout au moins en logique, sinon en droit, compte tenu du débat qui s'est déroulé tout à l'heure.

En ce qui concerne l'amendement n° V-99, le Gouvernement estime qu'il doit être rejeté puisqu'il organise les conditions dans lesquelles la coopération a lieu. C'est le problème de la majorité qualifiée.

A propos de l'amendement n° V-98, je me permets de faire observer à M. Ooghe qu'il a satisfaction par l'amendement n° V-5 de la commission, qui est de même inspiration.

Je me résume : le Gouvernement accepte l'amendement n° V-5, demande le retrait de l'amendement n° V-98, repousse l'amendement n° V-99 et estime que l'amendement n° V-102 rectifié n'a plus d'objet, car je pense, comme M. le rapporteur, que les communes ne peuvent avoir la liberté de s'organiser sans que les conditions de cette liberté soient précisées. Et c'est le rôle éminent du Parlement que de les préciser.

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, le sous-amendement n° V-102 rectifié n'est pas sans objet car le Sénat, tout à l'heure, ne s'était pas prononcé sur ce point, l'amendement de M. Giraud ayant été retiré. Il fera donc l'objet d'un vote.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Veuillez m'excuser, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'amendement n° V-98, repoussé par la commission et par le Gouvernement.
(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets maintenant aux voix l'amendement n° V-99, repoussé par la commission et par le Gouvernement.
(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° V-102 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.
(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets enfin aux voix l'amendement n° V-5, accepté par le Gouvernement.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article L. 163-1 du code des communes est donc ainsi rédigé.

INTITULÉS

M. le président. Je suis maintenant saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune. Ils sont présentés par M. de Tinguy, au nom de la commission des lois.

Le premier, n° V-2, a pour objet de rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :

« Les dispositions des chapitres III et IV du titre VI du livre I^{er} du code des communes sont remplacées par les dispositions suivantes : »

Le deuxième, n° V-3, tend à rédiger ainsi l'intitulé proposé pour le chapitre III du titre VI du livre I^{er} du code des communes :

« Chapitre III. — Syndicat de communes et de district. »

Le troisième, n° V-4, vise à supprimer l'intitulé : « Section I. — Création du syndicat. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Monsieur le président, mes explications peuvent être brèves car j'ai indiqué tout à l'heure au Sénat que la commission des lois avait entendu traiter simultanément des syndicats et des districts dans la plupart des articles, plutôt que d'en faire deux chapitres séparés, comme le prévoyait le Gouvernement en maintenant seulement en tête quelques articles distincts pour traiter des singularités des syndicats et des singularités des districts.

Les amendements n° V-2, V-3 et V-4 n'ont pas d'autre objet que de concrétiser cette procédure.

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

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement accepte ces trois amendements.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'amendement n° V-2.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° V-3.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. Dans l'intitulé proposé par cet amendement, à savoir : « Syndicat de communes et de district », le « de » me semble de trop.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Le « de » est en effet explétif, et je remercie M. Dailly de sa vigilance. Il faut lire : « Syndicat de communes et district. »

M. le président. Votre amendement, monsieur le rapporteur, portera le numéro V-3 rectifié.
Je le mets aux voix.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'intitulé du chapitre III du titre VI du livre I^{er} du code des communes est donc ainsi rédigé.
Je mets maintenant aux voix l'amendement n° V-4.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'intitulé : « Section I. — Création du syndicat », est supprimé.

Par amendement n° V-6, M. de Tinguy, au nom de la commission des lois, propose, après le texte présenté pour l'article L. 163-1 du code des communes, d'insérer un intitulé ainsi rédigé : « Section I. — Création. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de pure forme qui se justifie par sa lecture même.

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

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement accepte l'amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'amendement n° V-6, accepté par le Gouvernement.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un nouvel intitulé ainsi rédigé est donc inséré dans l'article 127 du projet de loi.

ARTICLE L. 163-2 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 163-2 du code des communes :

« Art. L. 163-2. — L'arrêté d'autorisation fixe le siège du syndicat sur proposition des communes syndiquées. »

Sur cet article, je suis saisi de sept amendements, dont les quatre premiers avaient été réservés, et de deux sous-amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier amendement n° V-101, présenté par MM. Marson, Eberhard, Ooghe, Rosette et les membres du groupe communiste et apparenté, tend à rédiger comme suit le texte proposé pour l'article L. 163-1 du code des communes :

« Art. L. 163-1. — Un syndicat de communes peut être créé lorsque les conseils municipaux ont fait connaître par des délibérations concordantes leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'études, d'œuvres ou de services d'intérêt communal.

« Le contrat de coopération détermine les statuts, il fixe l'objet et les modalités en particulier financières de la coopération ainsi que les conditions de leurs modifications. »

Le deuxième, n° V-73, présenté par M. Michel Giraud et les membres du groupe du R.P.R. et apparentés, vise à rédiger comme suit le texte proposé pour ce même article :

« Art. L. 163-1. — Le syndicat de communes est un établissement public. Il a pour objet :

« 1° Toutes études d'aménagement et d'équipement ;

« 2° La réalisation d'ouvrages ou de travaux ;

« 3° La gestion de services publics.

« L'action du syndicat peut concerner tout ou partie des communes le composant.

« Le syndicat peut être créé par l'autorité compétente lorsque les conseils municipaux des communes intéressées ont fait connaître, par délibérations concordantes, leur volonté de l'instituer. »

Le troisième, n° V-122, présenté par MM. Moinet, Béranger, Jouany, Léchenault, Peyou et les membres de la formation des sénateurs radicaux de gauche, a pour objet de rédiger comme suit le texte proposé pour cet article :

« Art. L. 163-1. — Le syndicat de communes est un établissement public. Il peut avoir pour objet :

« — soit tous programmes et études d'aménagement et d'équipement ;

« — soit tous services et œuvres d'intérêt intercommunal.

« Le syndicat peut être créé lorsque les conseils municipaux des deux tiers au moins des communes intéressées, représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale, ont fait connaître leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent ; cette majorité doit nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée.

« Si les conseils municipaux n'ont pas fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté de créer un syndicat et l'objet de ce syndicat, l'autorité compétente peut fixer, sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux après avis conforme du ou des conseils généraux, la liste des communes intéressées. »

Le quatrième, n° V-58, présenté par MM. Sérusclat, Chazelle, Carat, Champeix, Ciccolini, Geoffroy, Nayrou, Mlle Rapuzzi, MM. Tailhades, Quilliot, Perrein, Debarge, Grimaldi, les membres du groupe socialiste et apparentés, propose de compléter *in fine* le texte présenté pour l'article L. 163-1 du code des communes par un alinéa nouveau ainsi conçu :

« Lorsqu'il y a lieu à application de l'article 15-I de la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 un syndicat intercommunal peut être créé de plein droit par décision du conseil général. Dans ce cas, le conseil général arrête la liste des communes syndiquées et le syndicat bénéficie de plein droit des ressources provenant de l'écêtement des bases de la taxe professionnelle. Le conseil général peut décider que ce syndicat n'aura pour vocation que la répartition de cette ressource entre les diverses communes intéressées. »

Le cinquième, n° V-7 rectifié, présenté par M. de Tinguy au nom de la commission des lois, suggère de rédiger ainsi le texte proposé pour l'article L. 163-2 du code des communes :

« Art. L. 163-2. — Le syndicat de communes est un groupement de communes constituant un établissement public.

« Il peut avoir un ou plusieurs des objets suivants :

« 1° Les études d'aménagement et d'équipement avec la mise au point de programmes intéressants ou l'ensemble du syndicat ou seulement certaines des communes qui le composent ;

« 2° La réalisation d'œuvres ou de travaux concernant l'ensemble des communes de son territoire ou une partie de ces communes ;

« 3° La réalisation et la gestion de services d'intérêt intercommunal intéressant soit toutes les communes de son territoire, soit seulement certaines d'entre elles.

« Le syndicat peut être créé lorsque les conseils municipaux des deux tiers au moins des communes intéressées, représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale, ont fait connaître leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent ; cette majorité doit nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée.

« Si les conseils municipaux n'ont pas fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté de créer un syndicat et l'objet de ce syndicat, l'autorité compétente peut fixer, sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux après avis conforme du ou des conseils généraux, la liste des communes intéressées.

« La création du syndicat est autorisée par l'autorité compétente, qui fixe notamment le siège du syndicat sur proposition des communes concernées. »

Cet amendement est assorti de deux sous-amendements.

Le premier, n° V-66, présenté par MM. Coudert, Boyer-Andrivet et Vadepiéd, tend, après le 1° du texte modificatif proposé pour l'article L. 163-2 du code des communes, à insérer un 1° bis ainsi conçu :

« 1° bis. Les études et les procédures de zonage (plans d'occupation des sols, zones d'environnement protégé, zones d'aménagement différé, zones d'intervention foncière) et d'aménagement foncier agricole et rural (remembrement, opérations groupées d'aménagement foncier, plans d'aménagement rural, schémas de massifs de montagne...) ; »

Le second, n° V-103, présenté par MM. Marson, Eberhard, Ooghe, Rosette et les membres du groupe communiste et apparenté, vise à supprimer les trois derniers alinéas du texte proposé pour l'article L. 163-2 du code des communes.

Le sixième amendement, n° V-104, est présenté par MM. Marson, Eberhard, Ooghe, Rosette et les membres du groupe communiste et apparenté. Il a pour objet de rédiger comme suit le texte proposé pour l'article L. 163-2 du code des communes :

« Art. L. 163-2. — Les statuts portant création du syndicat en fixent le siège. »

Le septième amendement, n° V-75, a pour auteur M. Michel Giraud et les membres du groupe du R.P.R. et apparentés. Il tend, dans le texte présenté pour l'article L. 163-2 du code des communes, à remplacer les mots : « l'arrêté », par les mots : « la décision ».

La parole est à M. Ooghe, pour défendre l'amendement n° V-101.

M. Jean Ooghe. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, cet amendement découle directement de nos précédentes propositions. Il s'agit d'un amendement de principe qui est important en ce sens qu'il écarte toute ambiguïté sur ce que devrait être une véritable autonomie communale en matière de coopération.

Pour notre part, nous considérons qu'autonomie et responsabilité de la commune deviennent des mots caducs à partir du moment où une commune peut être intégrée à un organisme de regroupement sans son accord ou contre son accord.

Avec cet amendement, nous proposons de placer la coopération intercommunale sur une voie radicalement nouvelle, en partant du postulat de base selon lequel l'adhésion à un syndicat ou à un district ne peut émaner que d'une volonté des conseils municipaux de participer à cet organisme de coopération.

De plus, nous considérons que les communes, pleinement responsables, détermineront elles-mêmes l'objet de l'organisme de coopération, ses modalités de financement et, éventuellement, de modification.

Ainsi, en matière de coopération, nous rejetons tout ce qui pourrait être une contrainte pour quelque commune de France que ce soit, et nous proposons que la règle d'or soit l'accord de toutes les communes intéressées.

L'adoption d'un tel amendement par notre assemblée marquerait sans aucun doute un changement radical dans tout ce que l'on a pu connaître en matière de coopération et constituerait une bonne avancée en ce qui concerne la démocratisation de nos institutions communales.

M. le président. La parole est à M. Kauss, pour défendre l'amendement n° V-73.

M. Paul Kauss. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, nous pourrions, me semble-t-il, réserver cet amendement jusqu'à la discussion de l'amendement n° V-7 rectifié de la commission des lois.

M. le président. L'amendement de M. Giraud fait partie de ceux que j'ai soumis à une discussion commune. Vous avez donc la parole, monsieur Kauss, pour soutenir l'amendement n° V-73.

M. Paul Kauss. Cet amendement va dans le sens de la liberté totale des communes de choisir d'abord leur forme de regroupement, ensuite de ne pas être enfermées *a priori* dans un concept de regroupement dont elles ne seraient pas maîtresses.

Monsieur le président, je me suis contenté de présenter l'amendement, mais je ne l'ai pas défendu au fond, me réservant d'y revenir à l'occasion de l'examen de l'amendement n° V-7 rectifié.

M. le président. La parole est à M. Moinet, pour défendre l'amendement n° V-122.

M. Josy-Auguste Moinet. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'observe tout d'abord que le texte qui nous est proposé par la commission, et dont nous débattons tout à l'heure, crée un système à double détente puisque l'autorité de tutelle ne peut envisager de créer un syndicat que si l'avis conforme du conseil général est recueilli. Cela va d'ailleurs dans le même sens que les amendements qui ont été précédemment défendus par mon collègue et ami M. Sérusclat et constitue une garantie contre la constitution de syndicats en violation de la volonté d'autonomie de certaines communes. Je crois au surplus que les syndicats qui seraient constitués dans de telles conditions n'offriraient pas les meilleurs moyens de travailler efficacement.

En revanche, et c'est la portée de mon amendement, je ne vois pas en quoi il est nécessaire d'indiquer que le syndicat ne sera définitivement créé que moyennant une autorisation qui fixera, en particulier, le siège du syndicat sur proposition des communes syndiquées. C'est un des éléments du pacte qui associe les communes. A partir du moment où les communes en

cause se sont mises d'accord sur l'objet même de l'association, sur les conditions du pacte financier et, naturellement, sur le lieu du principal établissement du syndicat, c'est-à-dire sur son domicile, je ne vois pas en quoi toutes les conditions juridiques ne seraient pas réunies pour que ce syndicat soit *ipso facto* constitué et pourquoi il faudrait — si j'ai bien compris le texte — laisser l'autorité de tutelle choisir en quelque sorte le siège du syndicat...

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. J'apporterai tout à l'heure une rectification qui vous donnera satisfaction.

M. Josy-Auguste Moinet. Monsieur le rapporteur, lorsqu'il m'arrivera de m'exprimer pour ne rien dire, comme je viens de le faire, je vous serai reconnaissant de m'interrompre. Croyez-moi, je ne vous en voudrai pas.

Si j'ai satisfaction, je ne reprendrai pas la parole et il me sera agréable de retirer mon amendement.

M. le président. La parole est à M. Sérusclat, pour défendre l'amendement n° V-58.

M. Franck Sérusclat. Cet amendement s'inscrivait dans la logique que nous avons définie et, en outre, tenait compte de la situation créée par la loi sur la fiscalité locale avant qu'elle ne soit débattue à l'Assemblée nationale. Pour abrégier les débats, monsieur le président, je le retire.

M. le président. L'amendement n° V-58 est retiré.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° V-7 rectifié.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Je voudrais dire tout de suite à M. Moinet qu'il s'est basé sur le texte primitif, lequel ne comportait pas la rectification qui a précisément été inspirée par son amendement.

Si j'ai bien compris ce qui le préoccupait, c'était uniquement la fixation, qu'il pouvait craindre arbitraire, par le préfet du siège du syndicat. Pour le reste, il était d'accord avec la commission. Nous avons donc précisé dans notre amendement : « sur proposition des communes concernées ». Autrement dit, le préfet ne pourra pas fixer un autre siège que celui qui aura été voté par les communes concernées.

Sur ce point donc, je crois pouvoir dire que notre collègue a satisfaction.

Je m'explique maintenant sur les autres points de mon amendement.

Il reprend en partie les textes en vigueur, mais avec des précisions, et c'est en cela qu'il diffère du texte proposé par M. Michel Giraud. Il donne, en effet, des indications sur les missions que peut avoir un syndicat. « Un ou plusieurs des objets suivants », c'est là une définition beaucoup plus large que les trois phrases, à vrai dire d'une rédaction élégante, de M. Giraud, mais qui n'explicitent pas complètement les problèmes. Voilà pourquoi nous tenons à cette formule.

Vient ensuite une partie de notre amendement à laquelle M. Moinet a donné son accord, mais qui n'a pas reçu l'assentiment de M. Eberhard, qui consiste à prévoir la création du syndicat des communes à la majorité qualifiée, avec toutefois une réserve importante qui est l'avis conforme du ou des conseils généraux qui arbitrent, avant le préfet, pour fixer la liste des communes intéressées.

Dans ces conditions, la commission des lois pense qu'il existe une harmonie entre la liberté laissée aux communes, qui ont la totale initiative, et la possibilité qu'il y ait une commune injustement récalcitrante, auquel cas elle sera mise à la raison, d'abord par le conseil général, ensuite par le préfet, c'est-à-dire que nous offrons deux garanties, et non pas une seule, en faveur de la liberté communale.

M. le président. La parole est à M. Coudert, pour défendre le sous-amendement n° V-66.

M. Jacques Coudert. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le dépôt de cet amendement m'a été dicté par plusieurs considérations.

En premier lieu, il me paraît indispensable de mener conjointement les opérations de remembrement et les procédures de zonage telles que les plans d'occupation des sols, les zones d'environnement protégé et les cartes communales, dont le projet de loi sur la décentralisation en matière d'urbanisme prévoit la création.

En effet, un remodelage des parcelles agricoles suivi, quelques années après, d'un zonage, engendre des disparités entre les propriétaires.

A cet égard, je rends hommage au travail de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, qui a ajouté au projet de loi d'orientation agricole un article relatif au « remembrement-aménagement ».

En second lieu, et tel est l'objet de l'amendement qui vous est soumis, il me semble utile de compléter les compétences attribuées aux syndicats de communes et aux districts par la prise en charge des procédures de zonage et d'aménagement foncier.

A quoi sert, en effet, qu'une commune entreprenne une politique foncière volontaire si une commune voisine ne se dote d'aucun instrument de maîtrise foncière ?

C'est donc bien, me semble-t-il, au niveau de la petite région, du « pays », et en s'appuyant sur une coopération entre les communes, que doivent être mis en œuvre, conjointement, les procédures de remembrement et le zonage.

Tel est, monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'objet du présent amendement.

M. le président. La parole est à M. Ooghe, pour défendre le sous-amendement n° V-103 et l'amendement n° V-104.

M. Jean Ooghe. Dans l'hypothèse où notre sous-amendement n° V-103 ne serait pas accepté, je me permettrais, lors des explications de vote, de revenir sur les dangers que les trois alinéas de l'amendement de la commission me paraissent comporter pour les communes.

J'en viens à notre amendement n° V-104, qui concerne le siège du syndicat. Nous considérons qu'il revient aux statuts, et à eux seuls, de fixer ce siège. En effet, le siège, comme tous les autres éléments du fonctionnement du syndicat, doit trouver sa place dans ces statuts et, à ce titre, il doit être négocié par toutes les communes sans exception. Encore une fois, ces statuts constituent pour nous le contrat complet de l'association volontaire des communes.

M. le président. La parole est à M. Kauss, en remplacement de M. Michel Giraud, pour défendre l'amendement n° V-75.

M. Paul Kauss. Il s'agit, monsieur le président, d'un amendement purement rédactionnel.

Au stade actuel de la discussion, il est préférable, je crois, de le retirer.

M. le président. L'amendement n° V-75 de M. Michel Giraud est retiré.

Monsieur le rapporteur, quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s V-101, V-73, V-122 et V-104, ainsi que sur les sous-amendements n°s V-66 et V-103 ?

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Je me suis déjà exprimé, monsieur le président, sur les premiers amendements alors que je défendais celui de la commission. Il ne me reste donc plus qu'à donner l'avis de la commission sur l'amendement n° V-104, ainsi que sur les sous-amendements n°s V-103 et V-66.

L'amendement n° V-104 va à l'encontre de notre position, c'est évident, puisqu'il ne laisse aucun contrôle, ni au conseil général ni à l'autorité compétente, pour approuver les positions prises tout à l'heure, conformément aux vues de M. Moinet.

Quant au sous-amendement n° V-103, il va beaucoup plus loin puisqu'il supprime les trois derniers alinéas, c'est-à-dire la possibilité limitée de contraindre les récalcitrants avec l'accord du conseil général. Ce texte est évidemment contraire à la position prise par la commission.

Quant au sous-amendement de M. Coudert, la commission en accepte tout à fait l'esprit. Les études et procédures de zonage entrent, à l'évidence, dans les études d'ensemble qui sont prévues, c'est-à-dire les études d'aménagement et d'équipement. Les études de zonage, c'est bien cela, et quand vous précisez : « plans d'occupation des sols, zones d'environnement protégé, zones d'aménagement différé, zones d'intervention foncière », tout cela est dans notre esprit, mais peut-être avec un certain nombre d'autres choses.

Vous parlez d'aménagement foncier agricole et rural : remembrement, opérations groupées d'aménagement foncier, plans d'aménagement rural, schémas de massifs de montagne ». Tout cela, dans notre esprit, fait également partie des termes généraux qui comportent « la réalisation d'œuvres ou de travaux concernant l'ensemble des communes de son territoire ou une partie de ses communes ». M. Coudert et ses collègues ont donc satisfaction sur le fond.

Mais sur la forme, la commission leur demande de retirer leur amendement. Pourquoi ? Parce qu'il existe deux dangers.

D'abord, du point de vue de la rédaction des textes, on n'aime pas à expliciter un certain nombre de dispositions particulières quand elles sont couvertes par une disposition générale et qu'il n'y a aucun doute sur l'interprétation.

Puis, il y a le fameux danger de l'*à contrario*. On risque, en n'énumérant pas tel ou tel point, de s'entendre reprocher de n'avoir pas parlé de ceci ou de cela, par exemple dans le domaine agricole qui intéresse spécialement nos collègues.

Il serait donc bien préférable qu'ils consentent à retirer leur amendement, si le Gouvernement veut bien confirmer l'interprétation que j'ai donnée, puisque, sur le fond, nous sommes entièrement d'accord avec ses auteurs.

M. le président. Monsieur Coudert, votre amendement est-il maintenu ?

M. Jacques Coudert. Si le Gouvernement confirme les propos de M. le rapporteur, nous le retirerons volontiers.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° V-122 ?

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Monsieur le président, je demande à M. Moinet de retirer son amendement, autrement, je serais obligé de m'y opposer, car il ferait double emploi.

La première partie de son amendement, dont je n'ai pas parlé, a repris le texte du Gouvernement que la commission a jugé insuffisant et qu'elle a voulu préciser. Sur cette première partie, je crois lui avoir donné satisfaction et, sur la seconde, je crois proposer un texte qui reprend tout ce qu'il a dit en le précisant.

M. Josy-Auguste Moinet. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Moinet.

M. Josy-Auguste Moinet. Monsieur le président, je souhaiterais que M. le rapporteur veuille bien nous relire la fin de l'amendement n° V-7 rectifié qui dispose, sauf erreur de ma part : « La création du syndicat est autorisée par l'autorité compétente qui fixe notamment le siège du syndicat sur proposition des communes concernées. »

Je ne vois pas pourquoi l'autorité compétente fixe le siège du syndicat sur proposition des communes concernées. Enfin, c'est secondaire. Pour ma part, je continue de penser que quand on arrête les conditions d'association, on fixe le siège. Tout cela me paraît évident, d'autant que, vous le savez parfaitement — faisons appel à la pratique — il ne faut pas laisser au préfet le soin de fixer le siège.

Là où je comprends moins bien et où je souhaiterais obtenir une explication, c'est que mon amendement vise à supprimer la nécessité de faire intervenir l'autorité compétente pour la création du syndicat.

Voyons ! lorsque le préfet va avoir à dresser la liste des communes intéressées à la création, il s'agira de celles qui seront d'accord à cet effet. Je ne vois pas en quoi l'autorité de tutelle aurait à intervenir pour la création d'un syndicat qui, par définition, intéressera un certain nombre de communes qui auront fait connaître leur point de vue. Pour les autres, le problème est résolu puisqu'elles ne se sont pas montrées intéressées.

La précision est d'importance. S'il est envisagé de donner à l'autorité de tutelle la possibilité, par des moyens latéraux, de faire pression sur un certain nombre de communes qui ne se seraient pas montrées intéressées en envoyant des délibérations, c'est une tout autre affaire. Si le mot « librement », auquel je faisais allusion tout à l'heure, a une signification, il ne faut pas qu'il soit contredit par d'autres dispositions, comme cela, au détour du chemin.

Il se peut que mon interprétation ne soit pas la bonne. Dans ce cas, j'attends du Gouvernement qu'il nous précise qu'au moyen de cette disposition il n'est pas envisagé de placer l'autorité de tutelle en situation d'amener, non par la loi, mais par les moyens que nous connaissons — nous sommes des élus locaux — un certain nombre de communes *a priori* récalcitrantes à venir coopérer dans le cadre d'un syndicat où elles ne seraient pas venues spontanément.

Sur ce point-là, je souhaite que le Gouvernement soit très précis et très clair.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Monsieur le président, il est deux points sur lesquels M. Moinet a insisté.

Il a peur, si j'ai bien compris, que les mots : « sur proposition » ne soient pas suffisamment clairs. J'accepte de rectifier mon amendement en remplaçant les mots : « sur proposition » par les mots : « avec l'accord », de façon à lever toute ambiguïté sur le fait que le préfet ne peut pas imposer pour le syndicat un autre siège que celui qui est demandé par les communes, car cela correspond vraiment à la pensée de la commission.

Pour le surplus, pourquoi soupçonner l'autorité que l'on appelait « de tutelle » et que l'on peut appeler maintenant « de conseil ou de contrôle » de mauvaises intentions en pensant qu'elle va pouvoir forcer des communes à adhérer alors que les règles que nous avons prévues sont extrêmement contraignantes ? En effet, l'accord du conseil général sera nécessaire pour qu'une commune, même si elle l'a décidé à la majorité de sa population, soit contrainte à adhérer.

Dans de telles conditions, mes chers collègues, l'intervention du préfet est utile pour contrôler la légalité et la correction de la procédure assez complexe que nous instituons. Il est vraiment du rôle de l'autorité compétente de vérifier tout cela. D'ailleurs, c'est déjà la pratique actuelle. A ma connaissance, on ne peut pas tout savoir, et vous n'avez, à moins que des exemples ne m'apportent un démenti, aucune difficulté à cet égard. Quand il n'y a pas de difficulté, pourquoi changer une procédure somme toute satisfaisante et qui procède d'une certaine logique ?

M. le président. L'amendement n° V-7 rectifié devient l'amendement n° V-7 rectifié *bis*, les mots : « avec l'accord », se substituant aux mots : « sur proposition », à la fin du dernier alinéa.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. Monsieur le rapporteur, je reconnais que le troisième alinéa du paragraphe 3° de l'amendement n° V-7 rectifié *bis* ne fait que reprendre une disposition existante du code des communes. Mais il se trouve que je n'accepte pas cette disposition.

Je comprends, certes, qu'aux termes du deuxième alinéa du paragraphe 3° de cet amendement on puisse passer outre à la volonté de certaines communes, à la condition toutefois que « les conseils municipaux des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale » aient « fait connaître leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent ». Encore faut-il que cette majorité comprenne nécessairement « les conseils municipaux des communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée ».

J'admets donc qu'avec ces deux majorités qualifiées de conseils municipaux on puisse imposer à l'ensemble des conseils municipaux une création qui, de toute évidence, va dans le sens de l'intérêt général puisqu'elle est reconnue comme telle par les majorités qualifiées que je viens de rappeler.

Mais, puisque nous réformons, nous sommes libres de ne pas conserver ce qui ne nous paraît pas bon dans les textes qui existent. L'amendement de la commission propose que, « si les conseils municipaux n'ont pas fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté de créer un syndicat et l'objet de ce syndicat, l'autorité compétente » — cela sous-entend le préfet, mais celui-ci n'est pas expressément mentionné, sans doute pour réserver l'avenir, ce qui n'est pas plus rassurant, même si c'est plus pratique sur le plan rédactionnel — « on peut fixer, sur l'initiative d'un ... » — il suffirait donc d'un conseil municipal — « ... ou de plusieurs conseils municipaux après avis conforme du ou des conseils généraux... » — au cas où, par exemple, le territoire de certaines communes se situerait sur deux départements différents — « ... la liste des communes intéressées. »

Je suis extrêmement réservé à cet égard, au nom précisément des libertés communales. En effet, aux termes de la Constitution, les « collectivités territoriales » de la République « s'administrent librement par des conseils élus... ». Je vois que M. le rapporteur manifeste son désaccord. Cela va de soi puisqu'il s'agit de son amendement !

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. C'est parce que vous faites un contresens.

M. Etienne Dailly. Je fais peut-être un contresens, mais vous me le démontrerez avec votre autorité et votre compétence coutumières et il va de soi que, si vous me convainquez, je serai le premier à en convenir.

Toutefois, cette situation me paraît choquante.

Quant au dernier alinéa, il propose : « La création du syndicat est autorisée par l'autorité compétente qui fixe notamment le siège du syndicat avec l'accord des communes concernées. »

D'abord, je me demande jusqu'à quel point ce texte ne devrait pas prendre place entre le deuxième et le troisième alinéa parce qu'il s'applique au cas qui est prévu par le deuxième alinéa et non par le troisième ; tel a d'ailleurs été l'esprit de la remarque qu'a présentée M. Moinet voilà quelques instants.

Mais cet alinéa me paraît ensuite très délicat, parce que, sous réserve, bien entendu, de consommer un second contresens — ce que je suis sans doute en train de faire avec allégresse, en attendant que ma pensée soit rectifiée prochainement par M. le rapporteur — il m'apparaît que l'autorité compétente pourrait faire échec à la création décidée à la majorité qualifiée prévue par le deuxième alinéa du paragraphe 3°.

Comme je ne lui reconnais absolument pas cette compétence, je serais, sous réserve d'être mieux éclairé, tenté — seulement tenté pour l'instant en attendant d'entendre M. le rapporteur — de déposer un sous-amendement qui tendrait à « supprimer

les deux derniers alinéas du texte proposé pour le 3° de l'article L. 163-2 du code des communes par l'amendement n° V-7 rectifié bis de la commission et à y substituer un alinéa — qui viendrait donc se placer après le deuxième — ainsi libellé : « La délibération des conseils municipaux créant le syndicat fixe le siège de ce dernier. »

Cela dit, monsieur le rapporteur, il va de soi que, mieux éclairé, peut-être ne déposerai-je pas ce sous-amendement mais, pour l'instant, tel est l'objet de mes intentions.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Il s'agit d'un texte à étapes et non pas d'une alternative. Le conseil général et le préfet ne peuvent pas se substituer à l'accord des conseils municipaux. Lorsque l'unanimité n'est pas réalisée, pour la création du syndicat, il faut bien qu'une série de conditions s'ajoutent les unes aux autres ; ainsi, lorsque la majorité qualifiée prévue au troisième alinéa a été obtenue, cela ne suffit pas pour qu'on puisse contraindre une commune ; une autre condition est nécessaire.

C'est le Parlement qui l'a introduite au cours de débats antérieurs. Je crois même que c'est le Sénat, dans sa sagesse, qui a estimé indispensable de ne pas se contenter d'une seule majorité qualifiée et d'y ajouter une condition supplémentaire.

Nous voulons que le contrôle du conseil général constitue une autre garantie afin d'éviter que toute interférence politique ne fausse le jugement, et qu'il y ait en quelque sorte un contrôle d'impartialité dans l'hypothèse où il y aurait une minorité opposée à la majorité, grâce à l'intervention du préfet.

Comme vous le constatez, il s'agit non pas de conditions alternatives mais de conditions qui s'ajoutent les unes aux autres.

La rédaction proposée par M. Moinet avait d'ailleurs repris la formule de la commission. Je la rappelle : « Si les conseils municipaux n'ont pas fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté de créer un syndicat et l'objet de ce syndicat, l'autorité compétente peut fixer, sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux après avis conforme du ou des conseils généraux, la liste des communes intéressées. »

C'est donc seulement lorsque, à défaut d'unanimité, il y a cependant une majorité qualifiée que l'arbitrage du conseil général peut intervenir, suivi de celui du préfet. Telle est en tout cas l'interprétation, très différente de celle de M. Dailly, que la commission a donnée à ce texte.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Je crains de commettre un contresens mais, ce risque ayant déjà été pris par un de nos collègues qui est un très éminent juriste, je n'hésite pas à le courir à mon tour. (*Sourires.*)

Le texte de la commission reprend, dans l'ensemble, les dispositions actuelles. Or celles-ci m'ont toujours quelque peu surpris. Je ne crois pas qu'il en ait été fait un usage abusif mais, si l'on prend à la lettre le troisième alinéa du texte de la commission, en tenant compte qu'il s'agit, comme vient de l'expliquer M. le rapporteur, d'un texte « à tiroirs », il faudrait que les conseils municipaux des communes intéressées soient consultés pour donner leur avis sur le projet de création, tel qu'il résulte de la demande d'un ou de plusieurs conseils municipaux et de l'avis donné par les conseils généraux.

On pourrait alors constater si la majorité qualifiée requise est atteinte sur cette nouvelle base car il y aurait une nouvelle base : la liste des communes intéressées fixée par l'autorité compétente.

J'aurais aimé — c'est une tentation — déposer un sous-amendement qui tendrait, après les mots : « la liste des communes intéressées. », à ajouter les mots : « Celles-ci sont alors consultées sur le projet ».

Par ailleurs, je suis surpris que, lorsque des communes ont décidé, soit par délibérations concordantes, soit à la majorité qualifiée, de s'associer pour réaliser des tâches qu'elles sont habilitées à entreprendre ensemble, cette association doit être autorisée, alors que, dans un esprit de liberté, cela devrait aller de soi. Par conséquent, si les conditions de création du syndicat sont remplies, cette autorisation devrait être, non pas donnée, mais simplement constatée par l'autorité compétente.

Telles sont les deux observations que je voulais faire et j'aimerais, avant de succomber à la tentation, savoir si mes réflexions sont fondées ou non.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Je pense que M. Descours Desacres en particulier aura satisfaction à la suite de mon explication. Les choses se passeront bien comme il le souhaite.

Je vais vous exposer le schéma : ou bien il y aura l'unanimité ou la majorité qualifiée pour créer un syndicat, et cette création aura lieu ou bien il n'y aura pas unanimité ou majorité qualifiée et c'est alors qu'une ou plusieurs communes aviseront le préfet de leur volonté de constituer un syndicat et lui demanderont, faute d'avoir obtenu cette unanimité, d'avoir l'obligance d'étudier la question. C'est alors que le préfet fixera la liste des communes intéressées.

A partir de cette liste, nous entrons dans une deuxième phase au cours de laquelle il sera nécessaire de recueillir la majorité qualifiée des conseils municipaux des deux tiers au moins des communes, représentant plus de la moitié de la population. Les conseils municipaux de ces communes exprimeront leur désir, et la majorité qualifiée sera obtenue ou non. Alors seulement la création du syndicat sera possible.

J'ajouterai à l'intention de M. Moinet que le rôle du préfet, en l'occurrence, est comparable à celui d'un notaire. Le préfet ne décide pas. Il n'intervient que si on lui demande en quelque sorte d'authentifier un acte ; il fait un constat. Il ne décide pas. Il constate que la majorité qualifiée est ou n'est pas obtenue. Il constate que le conseil général est partagé, puis il finit par prendre telle ou telle position.

Si vous supprimez le troisième alinéa du 3°, la procédure est rompue.

Si l'unanimité est obtenue, tout va bien — et, dans ces conditions, on pouvait admettre les amendements défendus tout à l'heure par M. Ooghe.

L'amendement n° V-101 de M. Marson concerne la loi de l'unanimité. Retenir une telle disposition dans le texte reviendrait, en fait, à consacrer ce qui se passe dans la pratique. Dans le plus grand nombre de cas, en effet, c'est avec l'accord de tout le monde que les choses se font.

Il existe toutefois une contrainte puisqu'on impose l'unanimité ; cette contrainte permet à une seule commune sur vingt, sur trente ou sur quarante, si elle est géographiquement placée d'une certaine manière, de faire, au nom de l'autonomie, au nom de la liberté communale, obstruction à un projet qui intéresse la majorité des autres communes. Or, et nous l'avons appris à l'école : « La liberté de chacun s'arrête là où commence celle des autres. » Tel est précisément l'esprit de notre texte.

C'est pourquoi, compte tenu des enseignements, compte tenu de l'expérience des syndicats spécialisés de 1959 — et de l'ensemble des syndicats depuis 1970 — nous rejetons la règle de l'unanimité.

La même observation est valable pour l'amendement n° V-75 de M. Giraud, qui donne la même interprétation.

Monsieur Moinet, puisque votre amendement est en passe d'être retiré — mais vous hésitez, cela est tout à fait légitime — je voudrais attirer votre attention sur le fait que le texte de la commission devrait vous donner satisfaction lorsque j'aurai confirmé que le rôle du préfet consiste bien à constater et non pas à prendre parti.

Enfin, l'amendement n° V-7 rectifié bis de la commission reçoit l'accord du Gouvernement ; il apporte des modifications de forme qui sont, semble-t-il au Gouvernement, judicieuses. Il précise les compétences que peuvent exercer les syndicats. Si la commission n'avait pas rectifié le dernier alinéa, le Gouvernement aurait déposé un sous-amendement pour le faire.

Le sous-amendement n° V-66 de M. Coudert...

M. le président. Il est retiré, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Jacques Coudert. Pas encore, monsieur le président !

Je demande la parole.

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, permettez-vous à M. Coudert de vous interrompre ?

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Volontiers.

M. le président. La parole est à M. Coudert, avec l'autorisation de M. le secrétaire d'Etat.

M. Jacques Coudert. L'amendement ne sera retiré que lorsque j'aurai reçu une assurance, celle que je demande par l'introduction du mot « conjointement ».

Je m'aperçois que, dans mon département en particulier, tous les remboursements sont faits sans que le zonage soit effectué. On commence un remboursement, ensuite seulement on donne le feu vert pour le zonage, et tout est à recommencer.

Le zonage devrait passer avant le remboursement. Telle est la justification du mot « conjointement ».

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Devant le sous-amendement n° V-66, je me suis dit qu'après tout la commission aurait très

bien pu se limiter à admettre la position du Gouvernement, qui s'engageait moins qu'elle sur le chapitre des compétences que peuvent exercer les syndicats.

Le risque — et je rejoins là la commission — lorsqu'on commence à dresser une liste, c'est d'oublier un certain nombre de compétences et d'ouvrir ainsi la porte à des litiges ultérieurs, du type : « Cela n'était pas prévu par le législateur de 1979 ».

Le Gouvernement est partagé en cette affaire : il comprend le souci de M. Coudert de faciliter l'aménagement de l'espace rural et il le partage ; cependant, une telle disposition risque d'être à l'origine de litiges. Sur ce dernier point, je rejoins l'avis de votre commission.

Le Gouvernement s'en remettra donc à la sagesse du Sénat. Il ne saurait, c'est évident, donner un avis défavorable à une question qui intéresse au plus haut point l'ensemble du monde rural.

Le sous-amendement n° V-103 de M. Marson — tous les amendements de M. Marson, je dois à l'honnêteté de le dire, sont d'une parfaite logique, d'une « autre logique », la logique de l'unanimité — demande la suppression des trois derniers alinéas du texte de l'amendement n° V-7 rectifié *bis*. C'est, en quelque sorte, un texte de coordination avec l'amendement n° V-100 examiné tout à l'heure. Il va de soi que, favorable à l'amendement de la commission des lois, qui devrait donner satisfaction à M. Moinet, le Gouvernement vous demande de ne pas accepter le sous-amendement n° V-103.

L'amendement n° V-104 concerne l'intervention de l'autorité compétente dans la création du syndicat. M. Marson rejette cette intervention. Je demande à M. Ooghe de retirer cet amendement sous le bénéfice de ma troisième confirmation selon laquelle le préfet ne joue pas un rôle de tutelle mais enregistre les choix des communes ; son rôle est simplement de permettre à la procédure de se dérouler jusqu'au bout ; il n'a pas à émettre une opinion dans cette affaire.

Je résume : le Gouvernement est favorable à l'amendement n° V-7 rectifié *bis* de la commission ; il repousse le sous-amendement n° V-66, demande à M. Moinet de se rallier au point de vue de la commission — sinon il nous faudrait faire un amalgame des deux textes — enfin, il repousse les autres amendements et sous-amendements ou demande leur retrait.

M. le président. Je suis saisi d'un sous-amendement n° V-138, présenté par M. Descours Desacres, qui tend, dans l'amendement n° V-7 rectifié *bis*, à ajouter, à la fin du troisième alinéa du 3°, après les mots : « la liste des communes intéressées. », les mots : « Les conseils municipaux de celles-ci sont alors consultés sur ce projet ».

La parole est à M. Descours Desacres pour défendre son sous-amendement.

M. Jacques Descours Desacres. Tout à l'heure, M. le secrétaire d'Etat nous a dit qu'il en serait ainsi ; mais ce qui va de soi va quelquefois encore mieux en l'écrivant, c'est pourquoi j'ai déposé ce sous-amendement.

A différentes reprises, M. le secrétaire d'Etat nous a dit qu'en la matière l'autorité compétente n'est qu'un notaire qui constate. Il vient de nous le répéter, en réponse à l'amendement défendu par M. Ooghe. M. le rapporteur verrait-il un inconvénient — je lui pose la question — à remplacer les mots : « est autorisée », par les mots : « est constatée » ? Je n'ai pas encore succombé à la tentation et je n'ai pas encore déposé de sous-amendement ! (*Sourires.*)

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement n° V-138 ?

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Cette discussion est décidément bien compliquée. C'est ma première réflexion.

Le sous-amendement proposé par M. Descours Desacres pose un problème en raison de l'endroit où il vient se placer. La consultation aura lieu après l'avis du conseil général. Et après, que va-t-il se passer ? Il faudra repartir à zéro.

Il y a unanimité ou il n'y a pas unanimité. S'il n'y a pas unanimité, nous retombons sur le problème précédent de la majorité des deux tiers et nous sommes obligés de consulter de nouveau le conseil général. Il faudrait au moins préciser votre sous-amendement ainsi : « Les conseils municipaux sont alors consultés sur le projet et la décision est prise par le préfet ». On ne peut pas laisser s'instaurer un circuit infernal. C'est pourtant à cela qu'aboutirait le texte tel que vous proposez de le rédiger.

M. Descours Desacres propose ensuite de remplacer les mots : « est autorisée », par les mots : « est constatée ». Ces derniers sont tellement peu conformes à nos habitudes ! Il existe un contrôle de légalité, il ne faut jamais l'oublier, et ce contrôle est indispensable en raison de la complication des procédures.

Je crois, surtout après les explications fournies par M. le secrétaire d'Etat, que les mots « est autorisée » correspondent bien à l'analyse que vous faites. L'autorité compétente « autorise » parce qu'elle « constate » la légalité de la procédure.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. Je voudrais d'abord remercier M. le rapporteur d'avoir fait mon éducation. (*Sourires.*) Ma satisfaction n'est pas pour autant complète.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Cela eût été trop beau !

M. Etienne Dailly. C'est vrai. Mais il s'agit d'un problème sérieux, aussi permettez-moi de m'attarder quelques minutes. Ou bien il y a unanimité, et n'en parlons pas davantage ; rien n'est écrit nulle part à cet égard mais cela va de soi.

Ou bien nous nous trouvons dans le cas de l'une ou l'autre des majorités qualifiées prévues au deuxième alinéa du 3°. N'en parlons pas davantage non plus, car nous sommes d'accord — et c'est d'ailleurs sur ce point qu'avec la commission je ne peux pas suivre M. Marson, — et cela pour des motifs évidents : quel est donc le syndicat de rivière qui aurait pu être constitué sans de telles dispositions ? J'en prends à témoin tous ceux qui, dans nos départements, savent comment les choses se passent.

Monsieur le rapporteur, vous avez dit qu'il s'agissait de dispositions à tiroirs. Bien ! C'est là que, selon vous, je commettais un contresens.

Mais si ce sont des dispositions à tiroirs, comment peut-il en résulter que, si l'unanimité ou l'une des deux majorités qualifiées est réalisée, mais avec des délibérations non concordantes, à ce moment-là, « l'autorité compétente puisse fixer, sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux après avis conforme du ou des conseils généraux, la liste des communes intéressées » ? Ce n'est pas possible. Ce n'est pas ce que veut le rapporteur. Aussi je voudrais qu'il puisse n'y avoir aucune ambiguïté sur ce point. Or le texte, tel qu'il est actuellement rédigé, n'est pas clair, il n'est pas précis, et vous avez dû vous expliquer, et M. le secrétaire d'Etat a dû confirmer votre interprétation qui n'est pas celle que je viens d'évoquer.

Si le texte proposé pour l'article L. 163-2 du code des communes était ainsi rédigé : « Si les conseils municipaux ont ainsi fait connaître leur volonté de créer un syndicat et l'objet de ce syndicat, mais par des délibérations qui ne concordent pas, l'autorité compétente peut fixer, sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux après avis conforme du ou des conseils généraux, la liste des communes intéressées. » Dans ce cas, oui ! il s'agit bien de l'opération à tiroirs dont vous venez de nous parler, monsieur le rapporteur.

Mais tel qu'il est rédigé le troisième alinéa du 3° permet à l'autorité compétente de prendre les dispositions qu'elle veut.

Je répète : « Si les conseils municipaux ont ainsi — donc dans les conditions prévues à l'alinéa précédent — « fait connaître leur volonté de créer un syndicat et l'objet de ce syndicat, mais par des délibérations qui ne concordent pas, » — qui empêcherait, par exemple, d'aboutir à des limites territoriales concordantes du syndicat — « l'autorité compétente peut fixer, sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux après avis conforme du ou des conseils généraux, la liste des communes intéressées. »

A partir de là, si c'est bien ce que vous m'avez expliqué ou ce que je crois avoir compris, la rédaction que je suggère me paraît serrer la réalité de beaucoup plus près et éviter toute ambiguïté.

Venons-en maintenant au dernier alinéa. « La création du syndicat est autorisée par l'autorité compétente qui fixe notamment... » — oh ! voilà un « notamment » qui m'inquiète — « ... le siège du syndicat avec l'accord des communes concernées. »

L'autorité compétente fixe donc tout ce qu'elle veut puisqu'elle fixe « notamment » le siège du syndicat. Qu'elle fixe « le siège du syndicat avec l'accord des communes concernées », j'en suis d'accord, mais, de grâce, qu'elle ne le fixe pas « notamment ».

Telle est la nouvelle réflexion que je vous livre, monsieur le rapporteur, avec l'espoir ou bien de trouver avec vous un terrain d'entente, ou bien de vous voir réformer mon jugement par votre réponse. En tout cas, j'ai cherché à vous suivre, et voilà où je suis parvenu.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Je suis d'accord avec M. Dailly sur un point : cette affaire est compliquée et elle mérite beaucoup d'explications. Je les donnerai donc de bon cœur, craignant, cependant, d'allonger ainsi les débats et d'abuser, peut-être, de la patience du Sénat.

Tout d'abord, pour donner satisfaction à M. Dailly, on pourrait peut-être éviter de séparer par un alinéa les mots : « de la population totale concernée » des mots : « Si les conseils municipaux n'ont pas fait connaître... », de façon à bien marquer que les deux procédures sont successives et non alternatives. Nous éviterions ainsi toute erreur d'interprétation qui pourrait naître de la lecture du texte tel qu'il est. La commission plaide, d'ailleurs, seulement à moitié coupable puisqu'il s'agit du texte en vigueur, lequel n'a pas prêté à difficulté.

Si l'on confond les deux alinéas en un seul, il ne devrait plus substituer d'ambiguïté : ce n'est pas alternatif, c'est successif.

M. Dailly nous dit ensuite se contenter des délibérations concordantes sur la création du syndicat, même s'il n'y en a pas eu sur l'objet. Excusez-moi, monsieur Dailly, mais l'accord porte essentiellement sur la notion d'objet du contrat. Ce n'est pas seulement le nombre des communes concernées qui entre en ligne de compte, mais aussi la nature du syndicat. Si un syndicat est constitué pour la voirie, par exemple, il ne comprend pas nécessairement l'électricité. Et si une minorité de communes veut l'électricité en même temps que la voirie, on se heurte alors à des difficultés quasi insurmontables.

Pour que la majorité qualifiée joue, l'accord doit porter à la fois sur l'objet du syndicat et sur sa constitution, d'où la présence des ces deux notions. Sur ce point, je ne crois pas possible d'adopter la proposition de M. Dailly dans la mesure où elle tend à dissocier l'existence du contrat et son objet.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je voudrais faire une proposition au Sénat. Pour le Gouvernement, le dernier alinéa de cet amendement revêt une certaine importance, mais uniquement pour ce qui concerne la publication de la date fixée. Je rappelle à la Haute Assemblée que l'article L. 163-2, que l'on propose maintenant de supprimer, stipule : « L'arrêté d'autorisation fixe le siège du syndicat sur proposition des communes syndiquées ».

Je voudrais soumettre au Sénat la proposition suivante.

Pour obtenir un texte plus logique et lever les ambiguïtés qui, manifestement, sont apparus puisqu'il y a des doutes, je propose qu'au sein du 3° de l'amendement n° V-7 rectifié bis le troisième alinéa — c'est-à-dire : « Si les conseils municipaux n'ont pas fait connaître... », etc. — soit placé avant le deuxième.

Mais, monsieur Dailly, il y a une liste des communes intéressées. S'il n'y en avait pas, cela voudrait dire qu'il n'y aurait pas de liste électorale — c'est en effet l'équivalent — et l'on ne pourrait plus parler de majorité qualifiée. On ne peut parler d'une majorité qualifiée des deux tiers que si l'on connaît le périmètre des communes concernées.

S'il n'y a pas accord sur la fixation du périmètre, c'est à ce moment-là que l'on fait intervenir l'autorité compétente qui, sur la demande des communes qui souhaitent aller plus loin et ne pas abandonner le projet, fixe le périmètre. On dit : « Voilà la liste des communes. » A partir de ce moment-là, vous avez la notion de majorité qualifiée. On laisse : « Si les conseils municipaux n'ont pas fait connaître... » et on publie la liste des communes intéressées.

Je ne verrais pas d'inconvénient, bien que cela aille de soi, à ce que le sous-amendement de M. Descours Desacres vienne se placer à cet endroit.

Vient ensuite l'alinéa commençant par les mots : « Le syndicat peut être créé lorsque les conseils municipaux des deux tiers... » — nous sommes là dans la majorité qualifiée — et se terminant par les mots : « ... au quart de la population totale concernée ».

On garderait le dernier alinéa pour la raison que j'ai indiquée tout à l'heure (M. Moinet fait un signe d'assentiment.) et qui recueille, je vois, l'assentiment de M. Moinet qui comprend bien l'importance qui s'y attache.

Si un sous-amendement avait été déposé par le Gouvernement ou par la commission, il aurait vraisemblablement proposé les termes suivants : « La création du syndicat est autorisée par l'autorité compétente qui enregistre le siège du syndicat fixé par les communes concernées. » Avec cette rédaction, il n'y a plus d'ambiguïté. Ce n'est pas le rôle du préfet que de fixer le siège du syndicat. Dès lors qu'il enregistre le siège, qu'il le publie et qu'il y a date certaine, il n'y a pas d'ambiguïté.

Si la commission en était d'accord, le troisième alinéa du 3° de son amendement viendrait donc avant le deuxième, le reste étant soit inchangé, soit légèrement modifié.

M. le président. L'amendement n° V-122 de M. Moinet devient le n° V-122 rectifié par l'adjonction, *in fine*, d'un alinéa ainsi rédigé : « L'autorité compétente est chargée de constater et d'informer les communes intéressées que les conditions légales pour la constitution du syndicat sont remplies. »

A ce point de nos travaux et compte tenu des obligations que certains d'entre nous ont à remplir, je propose au Sénat de suspendre la séance dès maintenant, pour la reprendre, comme prévu, à vingt-deux heures quinze.

Peut-être désirez-vous, monsieur le rapporteur, profiter de cette longue suspension de séance pour réunir la commission ?

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. A la reprise de la séance, monsieur le président, je soumettrai, après consultation des collègues intéressés, un amendement qui tiendra compte de l'ensemble des observations qui ont été présentées et le Sénat jugera.

M. le président. Je vous remercie, monsieur le rapporteur.

Personne ne demande plus la parole ?...

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures dix minutes, est reprise à vingt-deux heures quinze minutes.)

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

Nous continuons la discussion de l'article 127 du projet de loi, dispositions concernant l'article L. 163-2 du code des communes.

J'ai été saisi par M. de Tinguy, au nom de la commission des lois, du nouveau texte de son amendement, désormais V-7 rectifié *ter*.

Il tend à rédiger ainsi le texte proposé pour l'article L. 163-2 du code des communes :

« Art. L. 163-2. — Le syndicat de communes est un groupement de communes constituant un établissement public.

« Il peut avoir un ou plusieurs des objets suivants :

« 1° les études d'aménagement et d'équipement avec la mise au point de programmes intéressant ou l'ensemble du syndicat ou seulement certaines des communes qui le composent ;

« 2° La réalisation d'œuvres ou de travaux concernant l'ensemble des communes de son territoire ou une partie de ces communes ;

« 3° La réalisation et la gestion de services d'intérêt intercommunal intéressant soit toutes les communes de son territoire, soit seulement certaines d'entre elles.

« Si les conseils municipaux n'ont pas fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté de créer un syndicat et l'objet de ce syndicat, l'autorité compétente peut fixer, sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux après avis conforme du ou des conseils généraux, l'objet du syndicat et la liste des communes intéressées.

« Le syndicat peut être créé lorsque les conseils municipaux des deux tiers au moins des communes intéressées, représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale, ont fait connaître leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent ; cette majorité doit nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée.

« Une décision de l'autorité compétente constate l'accord intervenu entre les communes quant à la création du syndicat et à la fixation de son siège. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Monsieur le président, vous avez bien voulu, tout à l'heure, interrompre la séance pour permettre une conciliation entre les auteurs des amendements relatifs à l'article L. 163-2 du code. J'ai, en accord avec la plupart d'entre eux, rédigé un texte qui est maintenant distribué.

Je m'aperçois toutefois qu'il y manque un mot et qu'il faudra encore rectifier cet amendement, comme quoi il est toujours difficile d'élaborer des textes de synthèse. Heureusement, la mémoire supplée à la rédaction écrite. On a beau rédiger sérieusement ces textes, il subsiste toujours, je ne sais pourquoi, des omissions à l'impression.

Dans le paragraphe 1°, il était question des études d'aménagement et un certain nombre de nos collègues avaient demandé que l'on précisât différents aspects de ces études. L'auteur d'un sous-amendement, dont vous êtes également, je crois, monsieur le président, le signataire, avait accepté de le retirer à condition qu'on mentionne, parmi les études d'aménagement, les études de zonage. C'était bien dans l'esprit du texte. Il faut donc lire ainsi le 1° : « les études d'aménagement, en particulier de zonage, et d'équipement avec la mise au point... », le reste sans changement. Moyennant quoi, l'un des sous-amendements peut être retiré.

En ce qui concerne les trois derniers alinéas du texte, nous avons fait ce qui était envisagé, c'est-à-dire que nous avons inversé deux alinéas, donnant ainsi satisfaction à M. Descours Desacres, qui se demandait comment les choses allaient se cor-

donner. Le texte se lit donc ainsi : « Si les conseils municipaux n'ont pas fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté de créer un syndicat et l'objet de ce syndicat, l'autorité compétente peut fixer, sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux, après avis conforme du ou des conseils généraux, l'objet du syndicat et la liste des communes intéressées. »

Nous avons ajouté les mots « l'objet du syndicat » à la suite de certaines observations, notamment, si mes souvenirs sont exacts, de M. Moinet et de M. Dailly, qui ont pensé que, puisqu'il fallait un accord sur la création du syndicat et son objet, il était normal qu'au cas où l'autorité supérieure interviendrait pour de nouvelles propositions, elle parlât non seulement du nombre des membres, de la désignation des membres, mais aussi de l'objet du syndicat.

L'alinéa suivant figurait déjà dans le texte primitif. Nous l'avons simplement déplacé.

Enfin, la dernière phrase, qui avait entraîné nombre de contestations, cet après-midi, aboutit à une solution de conciliation qui serait celle-ci : « Une décision de l'autorité compétente constate l'accord... » — c'est l'idée émise par M. le secrétaire d'Etat que nous avons transcrite de cette façon — « ... intervenu entre les communes quant à la création du syndicat et à la fixation de son siège. »

Ainsi, j'espère que les auteurs des amendements et sous-amendements, au moins bon nombre d'entre eux, pourront les retirer. M. Moinet, en particulier, me paraît avoir cette fois largement satisfaction.

M. le président. Je suis saisi par M. de Tinguy, au nom de la commission des lois, d'un amendement n° V-7 rectifié *quater*, qui diffère de celui dont je viens de donner lecture par le fait qu'il convient de lire ainsi le début du paragraphe 1° :

« 1° Les études d'aménagement, en particulier de zonage, et d'équipement... ».

D'ailleurs, pour la clarté du débat, je vais, à la suite des propos de M. le rapporteur, faire le point des amendements et sous-amendements qui restent en discussion.

Monsieur Ooghe, l'amendement n° V-101 est-il maintenu ?

M. Jean Ooghe. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° V-73 de M. Giraud est-il maintenu ?

M. Paul Kauss. Non, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° V-73 est retiré.

Monsieur Moinet, l'amendement n° V-122 est-il maintenu ?

M. Josy-Auguste Moinet. Non, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° V-122 est retiré.

Le sous-amendement n° V-66 est retiré.

Monsieur Ooghe, le sous-amendement n° V-103 est-il maintenu ?

M. Jean Ooghe. Oui, monsieur le président.

M. le président. Vient ensuite le sous-amendement n° V-138 de M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Il est retiré.

M. le président. Le sous-amendement n° V-138 est retiré.

L'amendement n° V-104 de M. Marson est-il maintenu ?

M. Jean Ooghe. Oui, monsieur le président.

M. le président. Venait enfin l'amendement n° V-75 de M. Giraud, mais il a été retiré.

M. Paul Kauss. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Kauss.

M. Paul Kauss. Déjà cet après-midi je voulais prendre la parole, mais le déroulement des débats ne m'a pas permis de le faire. Je voudrais donc maintenant donner mon sentiment sur l'amendement n° V-7 rectifié *quater*.

Je tiens à vous faire part de mon inquiétude quant à la reprise des dispositions concernant la majorité qualifiée. Qu'on le veuille ou non, celles-ci pourront constituer, dans certains cas, une mesure contraignante qui ira à l'encontre du libre arbitre des communes dans leur volonté de se regrouper. Je conçois naturellement que le principe de cette majorité qualifiée soit légitime dans la mesure où il peut et même où il doit faire obstacle à un égoïsme ponctuel ou local au bénéfice de l'intérêt général.

Mais il n'en reste pas moins qu'un tel principe ne se conçoit réellement et efficacement que dès lors qu'il s'agit d'un syndicat à vocation unique.

La situation devient beaucoup plus difficile et complexe lorsqu'il s'agit de syndicats à vocation multiple dont l'ensemble

des objectifs ne correspondent pas nécessairement aux besoins de toutes les communes situées dans un périmètre fixé, si j'ai bien compris le libellé du texte, par le conseil général.

Je me souviens des difficultés auxquelles les assemblées départementales avaient été confrontées lors de la mise en place de la politique de fusion de communes préconisée, à un moment donné, par les pouvoirs publics, puis abandonnée en raison, précisément, des résistances rencontrées sur le terrain.

Je souhaiterais que M. le rapporteur et M. le secrétaire d'Etat puissent me rassurer en indiquant que le texte qu'ils soumettent à l'appréciation de la Haute Assemblée ne sera pas ultérieurement générateur de difficultés du même ordre, pouvant être interprétées par certaines municipalités comme une atteinte à leur liberté de décision, liberté à laquelle, vous le savez, monsieur le secrétaire d'Etat, elles restent fondamentalement et profondément attachées.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Je vais très brièvement répondre à l'appel de M. Kauss. Il sait combien la commission est soucieuse, autant que lui-même, de la liberté communale. Dans les conditions où ce texte se présente, rien ne sera changé, à mon sens, par rapport à ce qu'étaient jusqu'à présent les possibilités des communes. A certains égards, ces possibilités seront même accrues.

Quant à la distinction entre le syndicat à vocation unique et le syndicat à vocation multiple, elle est définie par notre amendement sous la notion d'objet, qui couvre à la fois l'un et l'autre. Si les communes sont d'accord pour donner tout de suite au syndicat des vocations multiples, elles le pourront ; si elles ne sont pas d'accord, elles ne le feront pas, et ce dans le cadre de la procédure générale que nous avons là et qui paraît concilier — jamais une conciliation n'est parfaite — les nécessités de vaincre les réticences injustifiées et le souci de respecter les libertés communales.

M. le président. Je rappelle au Sénat que la commission et le Gouvernement ont donné leur avis sur l'amendement n° V-101, le sous-amendement n° V-103 et l'amendement n° V-104 de M. Marson.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat pour donner son avis sur l'amendement n° V-7 rectifié *quater* de la commission des lois.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, le Gouvernement accepte la nouvelle formulation puisque celle-ci a été mise au point après la séance de l'après-midi en accord avec tous les intéressés et avec le Gouvernement.

Je veux simplement faire remarquer à M. Kauss que les dispositions que le Sénat va examiner tout à l'heure et que nous avons dénommées « à géométrie variable » vont permettre d'accroître encore la souplesse du dispositif. Comme le rapporteur l'a dit, c'est vraiment dans l'esprit d'une plus grande liberté de choix que toutes ces dispositions ont été conçues. Il faut que chacun comprenne que, si l'on exige l'unanimité, comme l'amendement de M. Giraud ou l'amendement n° V-101, on n'arrivera jamais à un accord : une seule commune pourra bloquer la situation. La liberté d'une commune doit demain aussi se limiter là où commence celle de toutes les autres autour d'elle.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, mes chers collègues, j'ai pris acte des déclarations de M. le secrétaire d'Etat. Je voudrais poser une question à M. le rapporteur, étant donné que le texte, comme il l'a fait remarquer lui-même, présentait une lacune et que les termes « en particulier de zonage » ne figuraient pas au paragraphe 1°.

Je voudrais lui demander si les mots « en particulier de zonage » sont entre virgules ou si ce sont les mots : « en particulier de zonage et d'équipement » qui le sont ; il me semble que supprimer les termes « en particulier » rendrait le texte plus lisible.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Pour satisfaire M. Descours Desacres — il n'y a à mon avis aucun danger de confusion entre les mots « zonage » et « équipement » — nous pourrions écrire : « Les études d'aménagement, de zonage et d'équipement... »

De cette façon, il n'y aura pas risque d'amphibologie. Je ne crois pas qu'il y en avait, mais ainsi la conscience de M. Descours Desacres sera pleinement apaisée.

M. Jacques Descours Desacres. Et le texte sera plus lisible.

M. le président. Le 1° de l'amendement, qui porterait le numéro V-7 rectifié *quinquies*, se lirait donc ainsi : « 1° les études d'aménagement, de zonage et d'équipement... »

M. le secrétaire d'Etat est-il d'accord sur la dernière rectification ?

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Absolument !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° V-101, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Sérusclat, pour explication de vote sur l'amendement n° V-7 rectifié *quinquies*.

M. Franck Sérusclat. Les interventions de cet après-midi, leur contenu, l'obligation de rédiger entièrement un amendement pour en changer sensiblement l'économie, la prudence de chacun des intervenants devant les risques de contresens — je reprends leurs propres termes — confirment mon propos liminaire.

Un grand projet de loi exige un grand débat et non une succession confuse d'échanges d'idées et de recherches tâtonnantes.

Je crois nécessaire de le répéter, et je suis d'accord avec ce qu'a indiqué tout à l'heure M. Dailly, ainsi qu'avec le rapporteur, qui reconnaissent les difficultés du débat instauré autour de l'amendement n° V-7, lequel est devenu l'amendement n° V-7 rectifié *quinquies*.

Par ailleurs, il m'apparaît nécessaire de rappeler aussi que nous sommes tous d'accord sur un point : la liberté et l'autonomie des communes doivent être respectées ; mais la liberté se définit en fonction d'un concept initial. Le projet de loi retient le concept libéral qui donne primauté à l'économie, à la propriété privée, au capital et à son profit.

Il existe d'autres concepts qui donnent primauté à l'homme, à sa dignité, à l'égalité et à la justice entre les hommes, ce qui, je tiens à le préciser, ne se traduit pas par la liberté anarchique, mais suppose effectivement une législation et le respect de la règle principale en démocratie : la loi d'une majorité.

Cela étant, je peux maintenant donner plus facilement l'explication du vote des socialistes sur l'amendement n° V-7 rectifié *quinquies* qui est soumis à notre discussion.

Quelques points de ce texte ont été modifiés et pourraient recueillir notre accord. C'est d'abord le fait que la décision de l'autorité compétente ne fait que constater l'accord intervenu entre les communes. Mais il reste d'autres points, un en particulier qui est significatif de la conception libérale, je veux parler de la liberté directement induite de l'amendement Foyer, celle qui est laissée à la commune la plus importante et qui peut, en définitive, décider tant de la création d'un syndicat que de sa dissolution. Et ce n'est pas parce que le texte comporte les mots : « Les conseils municipaux des communes dont la population totale concernée » que cela évitera la situation que j'évoquais à l'instant, à savoir qu'une seule commune, enfreignant la loi de la majorité dont on a parlé tout à l'heure, décidera à elle seule du sort de plusieurs communes. Cet élément précis constitue ce que j'appelais tout à l'heure « les conditions ». Il y a, en effet, une nuance importante entre une législation qui suggère et admet la liberté, telle que je l'ai définie tout à l'heure cette définition était celle qui a présidé à la définition constitutionnelle des communes : « Les collectivités locales s'administrent librement » sans autres conditions, sans être accompagnée de ce sous-entendu : « selon les conditions », mais simplement selon la législation en vigueur. Ce n'est pas qu'une simple nuance.

Il y a aussi une autre alternative qui laisse l'initiative à un ou plusieurs conseils municipaux. Là aussi, on se trouve devant l'hypothèse ou un seul pourra bloquer la procédure. C'est le deuxième alinéa du troisième du texte qui, s'il comportait les mots : « sur l'initiative des conseils municipaux ayant montré leur volonté de créer un syndicat », apporterait la preuve que l'on s'inscrit dans un autre concept des limites d'une liberté.

Pour les raisons que je viens d'invoquer, malgré — je le reconnais — des améliorations évidentes, notamment une limitation des pouvoirs de l'autorité compétente, nous ne pouvons accepter cet amendement.

M. Jean Ooghe. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Ooghe.

M. Jean Ooghe. Monsieur le président, j'interviens pour explication de vote sur cet amendement n° V-7 rectifié *quinquies*, qui a exigé une longue et laborieuse discussion. Je voudrais dire que les sénateurs communistes sont décidés à voter la première partie de cet amendement et c'est pourquoi, monsieur le président, nous vous demanderons un vote par division.

Nous approuvons, en effet, la rédaction proposée concernant l'objet ou les différents objets du syndicat, en notant un fait positif, à savoir une certaine souplesse qui s'inscrit dans la démarche dont j'ai parlé tout à l'heure, et qui vise à rendre manifestement plus séduisante la coopération intercommunale.

On trouve, dans la définition des différents objets, un certain nombre de précisions qu'on propose d'inscrire dans la loi avec cet amendement n° V-7 rectifié *quinquies* et qui, par conséquent, donneront une base juridique à l'existence actuelle et à la création ultérieure de syndicats multiples, dits à géométrie variable.

Nous approuvons ces dispositions, car nous sommes des partisans résolus de véritables simplifications dans ces procédures, encore que nous croyions nécessaire d'éviter de surestimer ces simplifications.

En effet, le syndicat à géométrie variable, dont on a beaucoup parlé, s'est souvent, et depuis longtemps, imposé dans la réalité française comme une réponse à la diversité des situations de nos communes et des problèmes les concernant.

Le texte que l'on nous propose ne fera que concilier le droit avec une pratique courante qui a fait les preuves de son utilité. Voilà pourquoi nous voterons, sans la surestimer, cette partie de l'amendement.

En revanche, nous sommes résolument hostiles à la reprise par la commission des dispositions du projet de loi qui établissent des conditions exorbitantes de création des syndicats, d'autant que les modifications intervenues dans la rédaction de l'amendement n° V-7 me semblent aggraver les dispositions contraignantes de la première rédaction du texte. En effet, le préfet pourra intervenir pour déterminer ou fixer l'objet du syndicat.

Alors que le Gouvernement et la commission ne cessent de proclamer leur attachement à « l'autonomie de chaque commune », que nous propose-t-on ? Tout simplement de légaliser le recours systématique à la contrainte pour imposer à des communes l'entrée contre leur gré dans un syndicat.

Dans cette optique centralisatrice et finalement autoritaire, on dégage une espèce de majorité qualifiée, composée de deux tiers de communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale.

Le Gouvernement et la commission nous proposent d'attribuer à ces majorités qualifiées de communes le pouvoir de contraindre d'autres communes à subir contre leur volonté, en violation flagrante de leur autonomie, une coopération intercommunale dont ils ne veulent pas.

Les dispositions proposées ne laissent pas la moindre chance aux communes désireuses de sauvegarder leur autonomie. Certaines d'entre elles refusent-elles de participer à un syndicat ? Qu'à cela ne tienne, l'autorité compétente, en l'occurrence le préfet, fixera la liste des communes, c'est-à-dire créera les conditions qui aboutiront à leur intégration de force dans la coopération.

Avec ces dispositions contraignantes, centralisatrices ou jacobines, pour reprendre une expression à la mode, nous sommes au cœur du grand débat sur la liberté et l'autonomie communales. D'un côté, on prétend « faire confiance pleine et entière à la liberté communale » ; on assure qu'on a choisi « l'option pour la liberté communale » ; on prétend que « la coopération intercommunale doit être et sera librement consentie » ; on jure ses grands Dieux que « la charte de la coopération sera librement négociée » ; mais, dans la pratique, on nous propose de maintenir dans la loi de réforme des collectivités locales des dispositions autoritaires, centralisatrices, permettant d'aboutir, comme le voulait la loi Marcellin, comme le proposait le rapport Guichard, à imposer à des communes de se regrouper.

Nous n'approuvons pas du tout ces dispositions. C'est pourquoi nous voterons contre ce texte.

M. Josy-Auguste Moinet. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Moinet.

M. Josy-Auguste Moinet. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, je n'avais pas l'intention d'expliquer mon vote qui est acquis : je vais voter cet amendement. Mais après ce qui vient d'être dit, je suis amené à le faire.

Je suis un partisan résolu de la coopération intercommunale. Je crois, en effet, que laisser quelque 36 000 communes de France, héritières des paroisses, comme l'a expliqué cet après-

midi notre collègue Sérusclat, face à l'Etat, c'est pratiquement accepter de les mettre dans une situation de dépendance définitive au plan des structures.

Par conséquent, si la coopération intercommunale ne doit pas être considérée comme une panacée de nature à régler l'ensemble des problèmes qui se posent aux communes de France, qui sont la plupart du temps des problèmes d'ordre financier, il reste que la coopération intercommunale est une voie qui a été empruntée par de très nombreuses communes, notamment à la suite de la loi de 1971 que nous avait présentée M. Marcellin, et cette forme de coopération intercommunale, notamment les syndicats intercommunaux à vocation multiple, a fait ses preuves.

Je ne considère donc pas qu'il y a d'un côté ceux qui sont partisans de l'autonomie communale et de la liberté et de l'autre ceux qui accepteraient que l'autonomie communale soit diminuée au prétexte que la coopération intercommunale impose, c'est vrai, un certain nombre de contraintes aux communes qui s'engagent dans cette voie.

Je n'aurais pas voté ce texte si l'avis conforme des conseils généraux n'y était pas prévu; je n'aurais pas voté ce texte si, dans sa dernière partie, il n'avait pas été inscrit comme cela ressort maintenant de l'amendement rectifié que nous a présenté tout à l'heure notre rapporteur, que le rôle du préfet est limité à celui d'un notaire, pour reprendre son expression, à savoir celui d'une autorité qui constate que l'accord est réalisé entre les communes et que les conditions juridiques de mise en œuvre de cet accord sont remplies.

A partir de là, je crois que la liberté des communes est respectée. Je crois, j'en suis même persuadé, que l'ensemble des conseils généraux de France, quelle que soit leur composition politique, ne se livreront pas à des opérations tendant à contraindre des communes qui ne veulent pas participer à des opérations de regroupement ou de coopération si le motif ou l'objet du syndicat n'est pas conforme à l'intérêt du public.

Je prétends que l'autonomie des communes passe par la coopération intercommunale. Pour toutes ces raisons, et rappelant mon attachement à la liberté et à l'autonomie des communes, je voterai cet amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° V-103, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je vais maintenant mettre aux voix l'amendement n° V-7 rectifié *quinquies*.

M. Jean Ooghe. J'ai demandé un vote par division, monsieur le président.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, accepter maintenant, après le rejet du sous-amendement n° V-103, un vote par division, reviendrait à prendre à nouveau en considération ce sous-amendement puisqu'il proposait la suppression des trois derniers alinéas de l'amendement n° V-7 rectifié *quinquies*.

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, j'ai eu le même réflexe que vous, mais lorsqu'un vote par division est demandé, il est de droit.

M. Jean Ooghe. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Ooghe.

M. Jean Ooghe. Je voulais d'un mot rassurer M. le secrétaire d'Etat: il n'y avait dans ma demande de vote par division aucun machiavélisme.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Alors, retirez-la!

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets donc aux voix la première partie de l'amendement n° V-7 rectifié *quinquies*, jusques et y compris le premier alinéa du 3°.

(Ce texte est adopté.)

M. le président. Je mets maintenant aux voix les trois derniers alinéas de cet amendement.

(Ce texte est adopté.)

M. le président. L'article L. 163-2 du code des communes est donc rédigé dans le texte même de cet amendement n° V-7 rectifié *quinquies*.

L'amendement n° V-104 présenté par M. Marson n'a plus d'objet.

M. Jacques Eberhard. Pas forcément, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° V-104 est incompatible avec ce que nous venons de voter. Par conséquent, il n'a plus d'objet.

M. Jacques Eberhard. Non, monsieur le président, il confirme ce que nous venons de voter.

M. le président. L'amendement n° V-7 rectifié *quinquies* de la commission des lois tendait à une nouvelle rédaction de l'article L. 163-2 du code des communes. Il a été adopté. Votre amendement n° V-104 tend, lui aussi, à une autre rédaction de ce même article. Il est donc incompatible et n'a plus d'objet.

De plus, l'amendement de la commission prévoit la fixation du siège du syndicat.

M. Jacques Eberhard. Je demande la parole.

M. le président. Je regrette vivement, monsieur Eberhard, mais je ne puis vous la donner.

Nous allons passer à l'examen des amendements suivants.

(M. Maurice Schumann remplace M. Jacques Boyer-Andrivet au fauteuil de la présidence.)

PRESIDENCE DE M. MAURICE SCHUMANN, vice-président.

ARTICLE ADDITIONNEL L. 163-2-1 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Par amendement n° V-8, M. de Tinguy, au nom de la commission des lois, propose, après le texte présenté pour l'article L. 163-2 du code des communes, d'insérer un article L. 163-2-1 (nouveau) ainsi rédigé:

« Art. L. 163-2-1. — Le district est un groupement de communes constituant un établissement public qui réunit les communes ayant des intérêts convergents. Sa structure financière est déterminée en même temps que sa constitution.

« Le district peut avoir tous les objets d'un syndicat de communes. Il se substitue de droit aux syndicats de communes associant les mêmes communes à l'exclusion de toutes autres pour l'ensemble des œuvres et services précédemment assurés par ces syndicats de communes.

« Le district a aussi de droit, pour l'ensemble des communes qui le composent, les compétences définies au 1° de l'article L. 163-2 qui ont trait aux études d'aménagement et d'équipement. Il a également toujours compétence pour le service de secours et de lutte contre l'incendie. »

Cet amendement est affecté d'un sous-amendement, n° V-135, présenté par le Gouvernement et tendant à rédiger ainsi le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 163-2-1 nouveau du code des communes:

« Le district est un groupement de communes constituant un établissement public.

La parole est M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° V-8.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Cet amendement a trait au district. Il est tout à fait parallèle à celui que nous venons de voter à propos des syndicats. Il convient cependant d'y introduire, au troisième alinéa, après les mots: « aux études d'aménagement », les mots: « de zonage » qui figuraient dans l'amendement relatif aux syndicats.

Il n'y a pas d'autre commentaire à faire. Les objets sont identiques pour le district et pour le syndicat, et ils sont aussi larges pour l'un que pour l'autre.

M. le président. Votre amendement portera donc le numéro V-8 rectifié.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat, pour défendre son sous-amendement n° V-135 et donner son avis sur l'amendement n° V-8 rectifié.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Il s'agit simplement pour le Gouvernement d'établir un parallélisme avec les dispositions déjà adoptées.

Il n'est pas nécessaire, en effet, de distinguer, dans la rédaction, syndicats et districts.

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

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. La commission accepte le sous-amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix le sous-amendement n° V-135, accepté par la commission.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je vais maintenant mettre aux voix l'amendement n° V-8 rectifié, ainsi modifié.

M. Jean Ooghe. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Ooghe.

M. Jean Ooghe. Mes chers collègues, je voudrais dire notre inquiétude face à certaines dispositions de cet amendement. En effet, l'article L. 163-2-1 du code des communes, tel que la commission propose de le rédiger, permet de décider, dans certaines conditions, la substitution de droit des districts aux syndicats.

Je me suis permis de faire part de mon inquiétude à M. de Tinguy. Il m'a assuré que l'objectif de la commission était de rendre semblables les dispositions législatives régissant les syndicats et les districts. Il m'a assuré qu'il s'agissait d'un simple problème d'appellation.

Je note cependant que nous voici arrivés à imaginer la substitution de droit des districts aux syndicats. Je sais que cette substitution est opérée sous certaines conditions. Mais, dans certains cas, comme je l'ai dit, cette disposition ne me paraît pas aussi anodine qu'elle en a l'air et je me demande si elle ne vise pas, dans une certaine mesure, à atteindre un degré d'intégration plus important que celui des syndicats.

C'est pourquoi je ne peux pas donner mon agrément à cet amendement.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Je voudrais répondre à M. Ooghe pour éviter toute amphibologie.

J'ai l'impression que vous voyez des spectres partout, mon cher collègue. Pour ma part, je ne crois pas aux spectres.

Quand on dit qu'un syndicat regroupant un certain nombre de communes a un certain nombre d'objets et qu'on ne peut pas y adjoindre un district, à mon avis, on enfonce une porte ouverte, et derrière cette porte, aucun spectre ne rôde. (Rires.)

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Sérusclat.

M. Franck Sérusclat. Je voudrais expliquer brièvement le vote du groupe socialiste et ces explications vaudront, d'ailleurs, pour toute une série d'amendements.

Tous les amendements qui vont venir maintenant en discussion codifient, en définitive, les structures des regroupements — syndicats ou districts — en fonction des options fondamentales de cette loi et se situent dans sa logique. Certains d'entre eux vont apporter, sans aucun doute, des améliorations, mais tous demeureront dans cette logique.

Donc, dans la plupart des cas, le groupe socialiste s'abstiendra, puisque cette logique est différente de celle qu'il a proposée.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° V-8 rectifié bis, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré, dans l'article 127, après l'article L. 163-2 du code des communes.

ARTICLE ADDITIONNEL L. 163-2-2 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Par amendement n° V-9 rectifié bis, M. de Tinguy, au nom de la commission des lois, propose, après le texte présenté pour l'article L. 163-2 du code des communes, d'insérer un article L. 163-2-2 (nouveau) ainsi rédigé :

« Art. L. 163-2-2. — Si les conseils municipaux des communes concernées n'ont pas fait connaître par des délibérations concordantes leur volonté de créer un district et l'objet de ce district, l'autorité compétente peut, sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux demandant la création du district, fixer, après avis conforme du ou des conseils généraux intéressés, l'objet du district et la liste des communes incluses dans le district.

« Le district peut être créé sur la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressés représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessaire-

ment comprendre les conseils municipaux des communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée.

« Une décision de l'autorité compétente constate l'accord intervenu entre les communes quant à la création du district et à la fixation de son siège. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Je vais être très bref. Cet amendement, qui concerne les délibérations concordantes ou non concordantes des communes pour créer un district, tend à mettre en harmonie le texte relatif au district avec celui qui a été retenu tout à l'heure pour les syndicats.

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

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement accepte l'amendement.

M. Jean Ooghe. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Ooghe.

M. Jean Ooghe. Les raisons qui nous ont amenés à voter contre l'amendement n° V-7 rectifié *quinquies* nous conduiront à adopter la même attitude pour l'amendement n° V-9 rectifié bis.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° V-9 rectifié bis, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré, dans l'article 127, après l'article L. 163-2-1 du code des communes.

ARTICLES ADDITIONNELS L. 163-2-3 ET L. 163-2-3 bis DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Je suis maintenant saisi de deux amendements et d'un sous-amendement qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier amendement, n° V-10 rectifié, présenté par M. de Tinguy au nom de la commission des lois, tend, après le texte proposé pour l'article L. 163-2 du code des communes, à insérer un article L. 163-2-3 (nouveau) ainsi rédigé :

« Art. L. 163-2-3. — Des communes peuvent participer à la création d'un syndicat ou d'un district dans les conditions prévues à la présente section ou adhérer à un tel groupement, quand il a été formé dans les conditions prévues à l'article L. 163-12 ci-après, pour une part seulement des compétences du syndicat ou du district.

« Les communes qui ont opté pour cette participation partielle ne prennent part aux délibérations du syndicat de communes ou du district par l'intermédiaire de leurs délégués que pour les affaires qui les concernent.

« Ces communes ne supportent obligatoirement leur part des dépenses du syndicat ou du district que dans la mesure où ces dépenses correspondent aux objets pour lesquels elles adhèrent au syndicat ou au district.

« Quand il est fait application du présent article lors de la création d'un syndicat ou d'un district, les statuts fixent les conditions de participation aux dépenses et aux votes des diverses communes.

« En cas d'adhésion ultérieure à un syndicat ou à un district préexistant, ces règles font l'objet d'une convention entre la commune et le groupement de communes concerné.

« Les districts et les syndicats de communes peuvent, dans la limite de leur objet, se substituer aux communes qui les composent pour participer, conformément au présent article, à la création d'un autre syndicat de communes ou d'un autre district ou pour adhérer à un tel groupement dans les conditions prévues au présent article en conservant, s'il y a lieu, celles de leurs attributions qui ne seront pas transférées au nouvel organisme.

« La décision du comité de district ou du conseil syndical décidant une participation en application de l'alinéa ci-dessus est communiquée aux communes composant le district ou le syndicat. Cette décision est définitive si elle est ratifiée par ces communes dans les conditions de majorité prévues pour la constitution d'un syndicat ou d'un district. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement, n° V-136, présenté par le Gouvernement, qui vise, dans le texte proposé pour l'article L. 163-2-3 du code des communes (nouveau) :

I. — A remplacer les deux derniers alinéas par l'article L. 163-2-3 bis (nouveau) ainsi rédigé :

« Art. L. 163-2-3 bis. — Les districts et les syndicats de communes peuvent, sur décision de leur assemblée délibérante et dans la limite de leur objet, s'associer pour créer un nouveau district ou syndicat, ou y adhérer.

« Celui-ci est financé par des contributions des syndicats ou districts qui en sont membres.

« Les districts ou syndicats ainsi associés conservent en propre celles de leurs compétences qui ne rentrent pas dans l'objet du nouveau groupement. »

II. — En conséquence, à rédiger comme suit la fin de la première phrase de cet article :

« , insérer deux articles, L. 163-2-3 et L. 163-2-3 bis (nouveaux), ainsi rédigés : »

Le second amendement, n° V-74, précédemment réservé, est présenté par M. Michel Giraud et les membres du groupe du R. P. R. et apparentés. Il a pour objet, après l'article L. 163-1 du code des communes, d'insérer un nouvel article L. 163-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 163-1-1. — Des communes peuvent participer à la création d'un syndicat ou y adhérer postérieurement dans les conditions prévues à l'article L. 163-12 ci-après, pour tout ou partie de ses compétences.

« Les communes qui ont opté pour cette participation partielle ne prennent part aux délibérations du conseil du syndicat, par l'intermédiaire de leurs délégués, que pour les affaires qui les concernent.

« Ces communes ne supportent que la part de dépenses correspondant aux objets pour lesquels elles adhèrent au syndicat.

« Quand il est fait application du présent article lors de la création d'un syndicat, les statuts fixent les conditions de participation aux dépenses et aux votes des diverses communes.

« En cas d'adhésion ultérieure à un syndicat préexistant, ces règles font l'objet d'une convention entre la commune et le groupement de communes concerné. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° V-10 rectifié.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Monsieur le président, je précise tout de suite que la commission m'a chargé d'accepter le sous-amendement du Gouvernement, car il s'agit essentiellement — si j'ai bien compris — d'ajouter deux articles dans le code des communes alors que la commission avait prévu de n'en ajouter qu'un seul.

Deux idées assez différentes sont exprimées, qui peuvent faire l'objet d'un article L. 163-2-3 et d'un article L. 163-2-3 bis.

La première partie de l'article L. 163-2-3 prévoit l'organisation du syndicat ou du district à géométrie variable, dont il a déjà été question à plusieurs reprises et qui, en pratique, existe déjà, comme cela a été relevé, mais dans des conditions de légalité discutables. Il s'agit au fond d'une régularisation.

La deuxième partie a trait à la possibilité de groupements de districts ou de syndicats, ce qui existe déjà également, notamment en matière d'eau. Il arrive fréquemment que des syndicats d'adduction d'eau composés d'un certain nombre de communes se regroupent en syndicat départemental ou en syndicat de région pour coordonner la distribution de l'eau. Cette deuxième partie du texte ne paraît donc pas présenter de grandes difficultés.

M. le président. La parole est à M. Kauss, pour défendre l'amendement n° V-74.

M. Paul Kauss. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, je suis en train de m'interroger sur la pertinence de cet amendement dans la mesure où il reprend la première phrase de l'amendement n° V-10 rectifié.

Evidemment, il apporte un complément, puisqu'il précise : « ou y adhérer postérieurement », mais nous retrouvons ces termes à l'article L. 163-12 du code des communes où il est indiqué : « Des communes n'appartenant pas au syndicat peuvent être admises à y adhérer. »

Dans ces conditions, je retire cet amendement qui est devenu sans objet.

M. le président. L'amendement n° V-74 est retiré.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat, pour présenter le sous-amendement n° V-136 et faire connaître l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° V-10 rectifié.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement, bien entendu, est tout à fait d'accord avec l'amendement n° V-10 rectifié à partir du moment où M. le rapporteur a, par avance, indiqué que la commission était favorable à la position du Gouvernement exposée par le sous-amendement n° V-136.

Celui-ci n'a pas besoin d'être expliqué longuement puisqu'il est de pure forme.

Le Gouvernement est tout à fait d'accord avec la motivation de l'amendement n° V-74 de M. Giraud, sauf sur un point.

M. le président. Cet amendement a été retiré, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Certes, je voulais simplement dire que M. Giraud avait tout de même satisfaction, avec cette distinction que le district est incorporé.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. J'ai lu rapidement le texte du sous-amendement du Gouvernement. Il me semble proposer la suppression du dernier alinéa de l'amendement de la commission des lois. Or, cet alinéa me paraît présenter un intérêt certain puisqu'il s'agit de communiquer aux communes la décision et de dire qu'elle est définitive si elle est ratifiée par elles à la majorité prévue, etc. Pourquoi faire disparaître cette mention ? Il est normal que les conseillers municipaux se trouvent directement informés et que ce ne soit pas seulement l'assemblée délibérante du district qui prenne la décision.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Monsieur le sénateur, il ne semble pas nécessaire que la décision d'adhésion du syndicat ou du district à un autre groupement exige un accord des communes membres dans des conditions de majorité qualifiée identiques à celles qui sont exigées pour la création du syndicat. En effet, l'adhésion volontaire à un groupement ne peut concerner que les compétences déléguées par les communes de base au syndicat ou au district candidat à cette adhésion. Celle-ci ne peut donc rien changer quant à l'objet du syndicat ou du district tel qu'il est défini par les statuts, d'où la modification proposée.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres, pour répondre au Gouvernement.

M. Jacques Descours Desacres. L'emploi du terme « participation » me paraissait avoir une incidence financière pour les communes concernées, mais peut-être ai-je mal interprété ce texte.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole.

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

M. Franck Sérusclat. Nous voterons contre le sous-amendement, l'explication de M. le secrétaire d'Etat confirmant bien cette évolution logique qui conduit peu à peu à faire en sorte que les communes ne participent plus et ne donnent plus leur avis sur les décisions prises par les syndicats. De délégation en délégation à des organismes élus au second degré, et qui auront les pouvoirs réels, petit à petit la commune se videra de sa substance.

Permettez-moi de dire que, si je comprends tout à fait l'intervention de notre collègue M. Moinet sur la nécessité de trouver des formes de coopération, je diverge ensuite, car l'on ne peut pas accepter n'importe quelle forme de coopération, et celle vers laquelle nous nous engageons s'oppose, à terme, à la notion de l'autonomie communale.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° V-136, accepté par la commission.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° V-10 rectifié, ainsi modifié, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, deux articles additionnels sont insérés, dans l'article 127, après l'article L. 163-2-2 du code des communes.

ARTICLE ADDITIONNEL L. 163-2-4 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Je suis saisi d'une série d'amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° V-57, présenté par MM. Sérusclat, Chazelle, Carat, Champeix, Ciccolini, Geoffroy, Nayrou, Mile Rapuzzi, MM. Tailhades, Quilliot, Perrein, Debarge, Grimaldi, les membres

du groupe socialiste et apparentés, propose, après l'article L. 163-1, d'insérer un article additionnel L. 163-1-1 (nouveau) ainsi rédigé :

« Art. L. 163-1-1. — Les syndicats d'études et de programmation sont institués à partir d'une carte des secteurs d'études et de programmation établie par le conseil général. Seules peuvent participer à de tels syndicats les communes situées dans un secteur défini par le conseil général.

« Toutefois, le conseil général peut accepter que des communes voisines soient admises à participer au syndicat. »

Je rappelle que cet amendement avait été précédemment réservé à la demande de la commission.

Le deuxième amendement, n° V-125, présenté par MM. Moinet, Béranger, Jouany, Lechenault, Peyou et les membres de la formation des sénateurs radicaux de gauche, vise, après le texte proposé pour l'article L. 163-2 du code des communes, à insérer un article L. 163-2-4 (nouveau) ainsi rédigé :

« Art. L. 163-2-4. — Sont appelés secteurs les groupements de communes dont l'objet, ou l'un des objets, est de faire des études d'aménagement et d'équipement intéressant les communes membres du groupement, conformément à l'article L. 163-2 ci-dessus.

« Les secteurs se constituent par libre décision des communes ou des groupements de communes.

« Toutefois, pour permettre à toutes les communes d'appartenir à un secteur, les conseils généraux peuvent leur proposer une division de l'ensemble du département en secteurs en tenant compte, pour déterminer les limites de ces secteurs, de ce qui est utile pour faciliter la mise au point des programmes départementaux, régionaux ou nationaux.

« Les communautés urbaines et les districts sont des secteurs. »

Le troisième, n° V-11, présenté par M. de Tinguy, au nom de la commission des lois, vise, après le texte proposé pour l'article L. 163-2 du code des communes, à insérer un article L. 163-2-4 (nouveau) ainsi rédigé :

« Art. L. 163-2-4. — Sont appelés secteurs les groupements de communes dont l'objet, ou l'un des objets, est de faire des études d'aménagement et d'équipement intéressant les communes membres du groupement, conformément au 1° de l'article L. 163-2 ci-dessus.

« Les secteurs se constituent par libre décision des communes ou des groupements de communes.

« Toutefois, pour permettre à toutes les communes d'appartenir à un secteur, les conseils généraux peuvent leur proposer une division de l'ensemble du département en secteurs en tenant compte, pour déterminer les limites de ces secteurs, de ce qui est utile pour faciliter la mise au point des programmes départementaux, régionaux ou nationaux.

« Les communautés urbaines et les districts sont des secteurs. Toutefois, le secteur peut aussi se former par groupement de districts avec d'autres communes, ou d'autres districts, ou d'autres groupements de communes.

« Les communes non membres d'un secteur peuvent former un syndicat pour le constituer. Elles peuvent aussi adhérer à un syndicat ou à un district pour ce seul objet, en application de l'article L. 163-2-3 ci-dessus, sans que cette adhésion puisse leur être refusée si elle se fait pour constituer un des secteurs prévus au troisième alinéa du présent article.

« A l'inverse, certaines communes peuvent se retirer d'un syndicat ou d'un district pour entrer dans un autre secteur tout en restant membre du syndicat ou du district pour ses autres objets, si ce retrait est fait pour mettre en application les propositions du conseil général sur la constitution des secteurs à l'intérieur du département. »

Cet amendement est affecté de trois sous-amendements.

Le premier, n° V-134, présenté par M. Louvot, propose, après le premier alinéa du texte présenté par l'amendement n° V-11, à insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Afin de permettre, notamment dans le cadre de l'aménagement rural, l'expression complémentaire de la coopération et de la participation, le secteur pourra confier, s'il le juge utile, à une association de pays ou à un comité, comprenant, autour des élus majoritaires, les représentants de la vie économique, sociale et culturelle, des missions précises d'études, de proposition ou de préparation de programmes d'intérêt intercommunal. »

Le deuxième, n° V-68, présenté par MM. Mossion et Vadepied, tend, après le deuxième alinéa du texte proposé par l'amendement n° V-11, à insérer un nouvel alinéa ainsi conçu :

« Cependant un secteur est constitué de droit lors de la mise à l'étude de programmes globaux et coordonnés d'aménagement rural (plans d'aménagement rural, contrats de pays, contrats régionaux d'aménagement rural, schémas de massifs de montagne, programme de rénovation rurale). »

Le troisième, n° V-67, présenté également par MM. Mossion et Vadepied, a pour objet de rédiger comme suit le troisième alinéa du texte proposé par l'amendement n° V-11 :

« Toutefois, pour permettre à toutes les communes d'appartenir à un secteur, les conseils généraux proposent une division de l'ensemble du département en secteurs dont les limites correspondent à celles des bassins d'emploi, des petites régions naturelles, des unités d'aménagement rural ou « pays ». Ils tiennent compte, pour déterminer les limites de ces secteurs, de ce qui est utile pour faciliter la préparation et la mise en œuvre des programmes d'aménagement et de développement économique intercommunaux, départementaux, régionaux ou nationaux. »

La parole est à M. Sérusclat, pour défendre l'amendement n° 57.

M. Franck Sérusclat. Cet amendement, monsieur le président, traduit notre souci de faire intervenir le conseil général, puisque l'on reconnaît la nécessité de ses travaux, pour participer activement à la vie de la communauté de communes dans l'établissement des syndicats d'études et de programmation.

En effet, laisser simplement à l'initiative des communes, en la matière, la création de ces syndicats d'études et de programmation nous paraît faire courir le risque de ne pas avoir l'initiative ou de la laisser au préfet.

Par conséquent, nous aurions souhaité que le conseil général eût une responsabilité en ce domaine, tout en sachant — ce point a été évoqué tout à l'heure — les difficultés qui en résulteraient car, effectivement, cela obligerait à des choix politiques et, par conséquent, à des engagements des conseillers généraux dans la vie du département sous cet angle-là.

M. le président. La parole est à M. Louvot, pour défendre le sous-amendement n° V-13.

M. Pierre Louvot. Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais que les trois sous-amendements n° V-68, V-67 et V-134 — les deux premiers ayant été déposés par nos collègues MM. Mossion et Vadepied — soient discutés ensemble car ils m'ont prié, étant donné qu'ils sont empêchés de participer à la délibération de ce soir, de les présenter en même temps. Je le fais d'ailleurs d'autant plus volontiers qu'ils correspondent tout à fait à mes préoccupations. En outre, ils rejoignent, pour une part, celles que vient d'exprimer à l'instant même M. Sérusclat.

Il convient, en effet, que les communes qui le souhaitent puissent obtenir les moyens de se rattacher à un secteur cohérent d'aménagement, et la définition de tels secteurs ou « pays » dont l'homogénéité géographique est reconnue peut être opérée par les conseils généraux dans le respect des grandes règles de l'aménagement rural admises aux différents niveaux, notamment au niveau national.

Il s'agit donc bien, pour ouvrir la porte à la réflexion comme à la coopération ultérieure à toutes les communes qui le souhaiteraient, de créer des secteurs harmonieux, lesquels sont autant de cadres d'accueil, d'espace, de solidarité où pourra s'exercer et se démontrer cette capacité de vivre ensemble qui commande l'avenir des communes dispersées dans notre espace rural. C'est bien la vocation des conseils généraux que de leur en proposer les moyens.

Voilà pour le sous-amendement n° V-67 déposé par nos collègues MM. Mossion et Vadepied.

Le sous-amendement n° V-68 est complémentaire et doit être évoqué dans le même esprit. A cet égard, il ne doit pas y avoir de confusion au regard du respect des libertés communales qui conduit notre démarche. Il s'agit non pas d'imposer aux collectivités concernées l'obligation de prendre part aux études préparatoires en vue de la mise en œuvre de programmes d'aménagement et, *a fortiori*, ultérieurement, à leur réalisation elle-même, mais de leur donner la possibilité d'y prendre part dans un secteur cohérent. Au surplus, l'amendement n° V-68 traduit tout simplement la pratique la plus souvent observée au cours des années récentes, car il est bien évident que la mise en œuvre d'un plan d'aménagement rural — P. A. R. — et la préparation d'un contrat ne peuvent avoir lieu sans que soit défini le secteur ou le pays auquel il s'appliquera. Il convient donc, tout simplement, d'accorder le droit avec le fait, et cela revient à dire que la mise à l'étude de programmes d'aménagement doit être, par nécessité, accompagnée de la création du secteur auquel une telle étude s'applique.

Telles étaient mes observations sur le sous-amendement n° V-68.

Si vous le permettez, j'en terminerai par le sous-amendement n° V-134, que j'ai déposé moi-même et que je veux défendre simplement pour affirmer la possibilité — et la possibilité seulement — pour un groupement de communes constituées en

secteur de confier, en tant que de besoin, à un organisme de participation, des missions précises d'étude, de proposition ou de préparation de programmes d'intérêt intercommunal.

Il s'agit, tout en évitant les inconvénients de structures parallèles, ou concurrentes, de nature juridique et de vocation différentes, d'articuler la double nécessité de la coopération et de la participation.

Seuls les élus, en effet, peuvent et doivent engager et ordonner les actions.

L'expérience montre, notamment à tous ceux qui l'ont vécue, que les P. A. R. restent un bon modèle d'aménagement adapté à la diversité des pays ruraux.

Leur intérêt fondamental est précisément de pouvoir intégrer une réelle participation des populations concernées.

Or, cet effort de participation reste bien souvent le moteur de l'action, non pas seulement pour aider à la préparation d'un contrat d'objectifs, qui n'est qu'un moment dans l'histoire du pays, mais pour un avenir à plus long terme.

L'expérience montre également que les syndicats ne dépassent jamais le stade d'une activité administrative et technique et que leur vie réelle s'assouplit et, parfois, disparaît dans l'accomplissement des objectifs qui en avaient motivé la constitution.

Il me paraît fondamental que dans une société en attente d'un plus large consensus que la coopération, pour rester vivante et dynamique, on puisse, à son gré — et à son gré seulement, car les élus commandent — s'appuyer sur une structure de participation, réservoir de compétences et de bonnes volontés.

En effet, le titre VI, qui traite de la participation, nous propose un modèle urbain et cette participation n'est guère transposable en milieu rural car, dans un tel milieu, elle ne peut, le cas échéant, que s'exercer et s'exprimer à l'échelon intercommunal.

Mon souci, c'est que la loi souligne cette vie participative et qu'elle évoque ainsi la complémentarité dynamique d'une double démarche qui doit être, à la fois, celle de la coopération et celle de la participation.

M. le président. La parole est à M. Moinet, pour défendre l'amendement n° V-125.

M. Josy-Auguste Moinet. Mon amendement vise à alléger le texte qui nous est proposé par la commission, en nous fondant sur l'expérience que nous avons, les uns et les autres, acquise « sur le terrain ».

Nous observons déjà dans nos départements un tel chevauchement de structures intercommunales, soit au niveau d'un ensemble de communes, soit quelquefois au niveau du département, que les élus ont quelquefois beaucoup de peine à s'y retrouver et que les populations que nous administrons ne s'y retrouvent, à coup sûr, pas du tout.

Or le texte qui nous est proposé par la commission et dont je reprends les premières dispositions, prévoit une cascade de structures, de possibilités pour les communes de se retirer d'un syndicat ou d'un district pour entrer dans un autre secteur. Cela ne me paraît pas très aisé à comprendre. En matière de structures intercommunales, nous devons adopter des structures simples et susceptibles d'être comprises d'abord par les élus et ensuite par toute la population.

Au surplus, tout cela n'est pas sans incidence financière et l'enchevêtrement des structures est naturellement générateur de contributions financières des communes qui se superposent aux impôts locaux levés tant au plan de la commune que du département.

Conscients des difficultés au-devant desquelles nous allons avec ces secteurs à géométrie variable, nous aurions intérêt à bien mesurer que les satisfactions que nous pourrions tirer d'une construction intellectuelle peut-être séduisante se transformeraient probablement demain en de multiples complications.

Mon amendement a donc uniquement pour objet d'alléger le dispositif qui nous est proposé.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour défendre l'amendement n° V-11 et pour donner l'avis de la commission sur les amendements n°s V-57 et V-125 et sur les sous-amendements n°s V-68, V-67 et V-134.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. L'amendement n° V-11 est le résultat d'une initiative de la commission. Il n'y avait rien de semblable dans le texte du Gouvernement. Nous avons proposé de retenir une idée naguère lancée par l'association des maires de France : proposer à l'ensemble des communes de couvrir la totalité du territoire de secteurs dont l'objet unique serait d'assurer une coopération entre les communes pour qu'elles mettent leurs problèmes en commun et étudient globalement des solutions sans rien imposer de plus au départ.

Si j'ai bien compris, une telle idée a été approuvée des divers côtés de l'hémicycle. Toutefois, j'ai entendu deux séries de critiques exactement contradictoires. D'une part, M. Moinet nous a reproché de vouloir donner trop de précisions et de créer de nouvelles structures administratives ; d'autre part, M. Louvot nous a reproché de ne pas donner de directives suffisamment précises et a souhaité, en particulier en matière rurale, que l'on aille plus loin et que l'on fournisse des indications détaillées.

A M. Moinet, je répondrai qu'il faut effectivement éviter de superposer des structures nouvelles aux structures existantes et que tel est l'objet de l'amendement. Quand nous proposons la formulation : « Les communautés urbaines et les districts sont des secteurs », telle est bien notre intention.

Cependant, si nous nous en tenions là dans le texte de la loi, nous pourrions, dans certains cas, être conduits à laisser de côté certaines communes ; nous ne devons pas en rester là si nous voulons faire preuve de libéralisme et, en l'occurrence, c'est la loi qui libère.

Avec notre rédaction : « Toutefois, le secteur peut aussi se former par groupement de districts avec d'autres communes, ou d'autres districts, ou d'autres groupements de communes », nous facilitons les opérations, nous ne les gênons pas. Si nous ne le mentionnons pas, nous l'interdisons.

Il en est de même quand nous proposons : « Les communes non membres d'un secteur peuvent former un syndicat pour le constituer. Elles peuvent aussi adhérer à un syndicat ou à un district pour ce seul objet, en application de l'article L. 163-2-3 ci-dessus, sans que cette adhésion puisse leur être refusée si elle se fait pour constituer un des secteurs prévus au troisième alinéa du présent article. » Cela permet d'entrer dans le cadre du plan départemental dont vous avez accepté l'idée, monsieur Moinet.

Par conséquent, il faut être logique. Si les subdivisions qui préexistent ne concordent pas avec ce plan départemental, les communes qui entendent accepter les directives du département doivent pouvoir s'y soumettre. Tel est l'objet du deuxième alinéa que vous critiquez.

Quant au troisième alinéa, c'est exactement l'inverse. Quand le syndicat englobe des communes qui ne devraient pas y être, compte tenu du plan, il faut qu'elles aient la possibilité de s'en retirer. Si nous ne le mentionnons pas, nous l'interdisons.

Donc, aucune de ces précisions n'est inutile et toutes trois vont dans le sens de la liberté.

Ma réponse aux observations présentées par M. Louvot, tant en son nom personnel qu'au nom de nos collègues MM. Mossion et Vadepiéd, sera assez sensiblement différente.

Le sous-amendement n° V-134 propose le texte suivant : « Le secteur pourra confier, s'il le juge utile, à une association de pays ou à un comité, comprenant, autour des élus majoritaires... » — sans doute avez-vous voulu écrire, mon cher collègue : « d'une majorité d'élus », ce que M. Sérusclat a relevé ce matin en commission, car la formule : « des élus majoritaires », paraîtrait éliminer l'opposition, ce qui n'est certainement pas votre intention — « ... les représentants de la vie économique, sociale et culturelle, des missions précises d'étude, de proposition ou de préparation de programmes d'intérêt intercommunal. »

De deux choses l'une : ou vous entendez confier à des groupements comportant des personnes privées des missions de droit public — et, dans ce cas, la commission est en désaccord formel car les élus n'ont pas le droit d'abandonner leurs responsabilités — ou, au contraire — et telle est sans doute votre intention — vous voulez faire en sorte que ces groupements puissent passer des contrats avec des groupements donnés, et, cela va sans dire, vous avez donc satisfaction. Mais il ne faut pas surcharger les textes de loi de précisions qui n'apportent rien.

Quant au sous-amendement n° V-68 de MM. Mossion et Vadepiéd, la commission des lois ne peut l'accepter car il prévoit la constitution de droit d'un secteur. J'en rappelle les termes : « Cependant un secteur est constitué de droit lors de la mise à l'étude de programmes globaux et coordonnés d'aménagement rural (plans d'aménagement rural, contrats de pays, contrats régionaux d'aménagement rural, schémas de massifs de montage, programme de rénovation rurale). »

Il part de l'idée que le conseil général tiendra compte de cette proposition, mais, comme les limites en question peuvent ne pas coïncider avec celles de groupements préexistants, pour éviter de surajouter les groupements les uns aux autres, il faut choisir une base, et la seule base obligatoire retenue par la commission est celle des districts préexistants ou des communautés urbaines.

Pour le surplus, le conseil général devra, bien entendu, tenir compte des dispositions prévues, mais les précisions que notre collègue nous demande d'insérer dans le texte de l'amendement aboutiraient à des situations inextricables.

Il a été question des massifs de montagne. Si mes renseignements sont exacts, il y a des plans pour ceux-ci qui concernent 800 communes. Comment, dans ces conditions, imaginer

que le conseil général puisse, de droit, accepter que cela constituera un secteur d'études ou de programmation qui, par définition, ne doit pas être trop étendu.

Comme vous l'avez très bien souligné, il s'agit, en gros, de pays ou de massifs de montagne, ce qui recouvre une autre notion beaucoup plus large.

La commission des lois n'a donc pas pensé, tout en admettant l'idée que le conseil général doit tenir compte des réalisations préexistantes pour déterminer la configuration des secteurs, que l'on puisse l'imposer de droit, ce qui pourrait être fort gênant.

Au contraire, M. Mossion ayant accepté, comme la commission le lui avait suggéré, de rectifier son sous-amendement n° V-67, la commission des lois s'en remet, sur ce sous-amendement, à la sagesse du Sénat.

La rédaction de la commission avait pratiquement la même portée, correspondait au même esprit, était plus simple, mais, si les auteurs du sous-amendement craignent qu'on ne perde de vue les problèmes ruraux — ce qui me surprendrait de la part d'un conseil général car, généralement, les zones rurales y sont bien représentées — la commission des lois s'en remet, je le répète, à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° V-67 rectifié.

Elle demande à M. Louvot de retirer son sous-amendement n° V-134 puisqu'il a satisfaction quant au fond — ce qui est l'essentiel — ainsi que le sous-amendement n° V-68, qui est trop rigide.

Quant à l'amendement n° V-57 de M. Sérusclat, la commission y est opposée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° V-57, V-125 et V-11 et sur les sous-amendements n° V-67, V-68 et V-134 ?

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est opposé à l'amendement n° V-57 parce que M. Sérusclat propose de faire établir des cartes de secteur par le conseil général et prévoit que les communes ne pourront adhérer qu'en fonction de la carte fixée par le conseil général. Il propose même que « seules peuvent participer à de tels syndicats les communes situées dans un secteur défini par... ».

Tantôt on reproche au Gouvernement, qui fait un discours favorable à la liberté et à l'autonomie des communes, de vouloir introduire dans le texte de loi des dispositions qui ne concordent pas avec les intentions énoncées et tantôt on propose une disposition extrêmement contraignante, que le Gouvernement vous demande de ne pas accepter, toujours dans l'état d'esprit exprimé par le même discours.

Dans son amendement n° V-125, M. Moinet, reprend, pour l'essentiel, la première partie de l'amendement n° V-11 de la commission en modifiant légèrement sa rédaction. Il en retire simplement les dispositions contraignantes. C'est donc vous, monsieur Moinet, qui allez le plus loin en matière de liberté. Mais, comme l'a expliqué M. le rapporteur, il faut essayer de trouver le moyen terme et de naviguer entre des dispositions très libérales et d'autres au contraire très contraignantes.

La contrainte que vous craignez, elle porte sur l'adhésion ou le retrait de droit d'une commune d'un organisme de coopération. Il s'agit d'une harmonisation. Le texte comporte l'expression « peut se retirer ». Il y aura une adhésion de droit en fonction de cette carte des secteurs, mais ce ne sera pas une obligation.

L'amendement de la commission respecte le libre choix de chaque commune qui pourra entrer de droit dans tel ou tel organisme. On ne pourra pas le lui refuser et elle pourra s'en retirer si elle le désire.

Mais, dans la motivation et la philosophie de l'amendement de la commission, c'est la commune qui demeure maîtresse de son choix, à l'entrée ou à la sortie.

Je souhaiterais donc que M. Moinet veuille bien se rallier à l'amendement n° V-11 de la commission des lois qui reçoit tout à fait l'assentiment du Gouvernement. Celui-ci a examiné très soigneusement cet amendement ; il est bien équilibré. Finalement, le Gouvernement pense que les secteurs ne constitueront pas un cadre rigide, défini *a priori*. Ils représenteront plutôt un objectif à atteindre, le texte se limitant, avec suffisamment de doigté et le souci de l'équilibre, à proposer et à organiser des modalités.

Le dispositif proposé respecte le principe de la libre coopération ; le Gouvernement est donc favorable à son adoption.

Restent trois sous-amendements sur lesquels je dois également donner l'avis du Gouvernement.

A propos du sous-amendement n° V-134 de M. Louvot, je confirme l'appréciation de la commission des lois et je demande à M. Louvot, parce que la rédaction qu'il propose alourdirait

inutilement le texte, de considérer que nos discussions de ce soir — et le *Journal officiel* en fera foi — indiquent bien que l'appel à toute association de pays ou comité qui regrouperait à la fois les élus et les organismes socio-professionnels est tout à fait conforme à son interprétation. Dans ces conditions, il me semble que le souhait de l'auteur est, à l'avance, satisfait.

A propos du sous-amendement n° V-67 de M. Mossion, le Gouvernement s'en remettra à la sagesse de la Haute Assemblée.

Ce sous-amendement, c'est évident, correspond au souci d'aménagement des zones rurales, qui inspire votre groupe d'études sur l'aménagement rural, dont le parallèle existe à l'Assemblée nationale. Il correspond également au souci de lutter contre la désertification des campagnes.

La rédaction initiale de la commission répondait pleinement, de l'avis du Gouvernement, à cette préoccupation. Toutefois, le Gouvernement se rangera à l'avis de la Haute Assemblée si celle-ci préfère retenir la rédaction du sous-amendement n° V-67.

Ainsi que votre rapporteur, le Gouvernement ne saurait accepter le sous-amendement n° V-68, qui contient une disposition contraignante, puisque la création serait de droit. Le Gouvernement préfère que vous vous en teniez à l'esprit de l'amendement n° V-11, qui prévoit que le département peut établir une carte ; il « peut » faire des propositions — en aucun cas celles-ci ne sauraient s'imposer aux communes ; il s'agirait seulement d'une possibilité.

Je résume : le Gouvernement est tout à fait favorable à l'amendement n° V-11 de la commission des lois tel qu'il est, voire tel qu'il pourrait être modifié, au troisième alinéa, par le sous-amendement n° V-67 que vous lui préféreriez éventuellement.

Le Gouvernement demande à la Haute Assemblée de repousser les autres amendements et sous-amendements, en apportant cette nuance importante : le sous-amendement n° V-57 est très contraignant alors que l'amendement n° V-125 de M. Moinet est, de l'avis du Gouvernement, satisfait par l'amendement n° V-11.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole pour répondre à la commission.

M. le président. La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je voudrais d'abord dire que je partage le sentiment de la commission et du Gouvernement sur l'amendement n° V-57, qui, à mon sens, est beaucoup trop contraignant et que nous ne pouvons pas accepter.

Il en est de même pour le sous-amendement n° V-134, d'ailleurs satisfait par le texte de la commission, pour le sous-amendement n° V-68.

Je ne peux pas me déclarer d'accord avec le sous-amendement n° V-67 de M. Mossion. Pourquoi ? Parce que je comprendrais mal que nous prétendions dresser un carcan aux conseils généraux ou simplement leur montrer la voie à suivre. Ils sont mieux placés que quiconque pour savoir comment ils doivent diviser l'ensemble du département et prévoir les secteurs. Quel est le conseil général qui oubliera le caractère rural de son département ou de toute une partie de son département ? Pourquoi voulez-vous, par ailleurs, lui rappeler qu'il doit tenir compte des bassins d'emplois ? C'est presque faire insulte aux conseils généraux, qui savent fort bien de quoi est constitué leur département. Je préfère donc, et de beaucoup, la formule souple de la commission.

Il reste maintenant, dans mon esprit tout au moins — et c'est là que j'ai des questions à poser à M. le rapporteur — l'amendement n° V-11 de la commission et l'amendement n° V-125 de M. Moinet.

J'ai cru comprendre, monsieur le secrétaire d'Etat — mais peut-être ai-je mal compris ! — que vous disiez à M. Moinet que son amendement donnait davantage de liberté que l'amendement de la commission. Cela n'est pas exact. L'amendement de M. Moinet, bien au contraire, empêche un certain nombre de possibilités, de constructions qu'a prévues la commission. Il semble, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il y ait un malentendu entre vous et M. Moinet.

Mais pour nous la question est de savoir qui a raison, de M. Moinet ou de la commission.

M. Moinet, si j'ai bien compris, veut limiter cet article nouveau L. 163-24 aux trois premiers alinéas de la commission plus la première phrase du quatrième alinéa : « Les communautés urbaines et les districts sont des secteurs. » Il faut bien reconnaître que, jusque-là, tout est simple dans l'amendement de la commission.

« Sont appelés secteurs les groupements de communes dont l'objet, ou l'un des objets, est de faire des études d'aménagement et d'équipement intéressant les communes membres du groupement, conformément au 1° de l'article L. 163-2 ci-dessus. » C'est clair.

« Les secteurs se constituent par libre décision des communes ou des groupements de communes. » Quoi de plus naturel et de plus clair ?

« Toutefois, pour permettre à toutes les communes d'appartenir à un secteur, les conseils généraux peuvent leur proposer une division de l'ensemble du département en secteurs en tenant compte, pour déterminer les limites de ces secteurs, de ce qui est utile pour faciliter la mise au point des programmes départementaux, régionaux ou nationaux. » Voilà qui est encore clair, et c'est pourquoi il est bien inutile, me semble-t-il, d'adopter le sous-amendement de M. Mossion.

Enfin : « Les communautés urbaines et les districts sont des secteurs. » J'enregistre, monsieur Moinet, que, jusque-là, vous êtes d'ailleurs pleinement d'accord avec la commission.

Mais si l'on poursuit la lecture de l'amendement de la commission, apparaît la complication, que dis-je ? l'incertitude, et il faut procéder à plusieurs lectures pour s'y retrouver. Mais quand on a lu plusieurs fois la suite de l'amendement, alors les interrogations se multiplient. Je lis : « Toutefois, le secteur peut aussi se former par groupement de districts » — le mot « districts » est au pluriel, je vous y rends attentifs — « avec d'autres communes... » — toujours le pluriel. Par conséquent, un secteur ne peut pas se former, si je lis bien, avec « un » district et « une » autre commune. Il faut plusieurs districts et plusieurs autres communes ce qui n'est pas acceptable.

Je poursuis ma lecture : « ... d'autres districts, ou d'autres groupements de communes ». Si toutefois on acceptait cet amendement, il me paraît qu'il faudrait dire : « Toutefois, le secteur peut aussi se former par groupement d'un ou plusieurs districts avec une ou plusieurs autres communes, ou un ou plusieurs autres districts, ou un ou plusieurs autres groupements de communes ». Sinon vos pluriels peuvent constituer des contraintes insurmontables et ne vont pas du tout dans le sens que vous avez vous-même souhaité.

Vous ajoutez : « Les communes non membres d'un secteur peuvent former un syndicat pour le constituer. » Mais si, au départ on a dit : « Les secteurs se constituent par libre décision des communes ou des groupements de communes », je ne vois pas le motif pour lequel il faut répéter là : « Les communes non membres d'un secteur peuvent former un syndicat pour le constituer ».

Je poursuis : « Elles peuvent aussi adhérer à un syndicat ou à un district pour ce seul objet » — bien ! — « en application de l'article L. 163-2-3 ci-dessus, sans que cette adhésion puisse leur être refusée si elle se fait pour constituer un des secteurs prévus au troisième alinéa du présent article ». Alors, nous allons avoir des syndicats de communes à objets multiples, ou moins multiples, ou uniques — peu importe qu'ils soient à vocation simple ou à vocation multiple — et des communes qui vont pouvoir s'introduire dans ces syndicats pour faire partie du secteur, tout en n'acceptant pas les autres vocations du syndicat ! Voyez la complication ! M. Moinet a, je crois, raison.

Je comprends bien l'idée de la commission : elle veut ouvrir une palette aussi complète que possible. Mais personne ne saura plus où il se trouve avec un tel système.

Je continue la lecture : « A l'inverse, certaines communes... » — Pourquoi certaines ? « Certaines », mais lesquelles ? Non « Des communes » ! — « peuvent se retirer d'un syndicat ou d'un district pour entrer dans un autre secteur tout en restant membre du syndicat ». Comment peut-on écrire dans le même alinéa que l'on peut se retirer d'un syndicat tout en restant membre de ce syndicat ?

La formulation n'est pas bonne et si l'on devait s'en tenir à cette idée de la palette, sans doute faudrait-il écrire que les communes peuvent rester adhérentes à un syndicat ou à un district tout en reprenant leur liberté quant au seul secteur.

Devant cette difficulté, je suis dans l'impossibilité d'accepter le texte tel qu'il est rédigé. Ou alors il serait nécessaire de l'examiner soigneusement et de le rédiger autrement, ce qui obligerait sans doute à un nouveau travail de commission ou à un travail de rapprochement entre le Gouvernement, la commission, M. Moinet et moi-même.

Je préfère, dans l'état actuel de mes informations, à moins, bien entendu, que M. le rapporteur ne me convainc — il a l'habitude de le faire, si bien que je suis toujours un peu craintif lorsque je m'exprime dans ce débat — à voter l'amendement proposé par M. Moinet, qui n'est autre que l'amendement de la commission jusqu'aux mots : « Les communautés urbaines et les districts sont des secteurs » inclus. A mon sens, il faut laisser tomber la suite comme étant trop compliquée, ou bien il faut revoir la rédaction.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. J'ai écouté avec la plus grande attention les propos de M. le rapporteur et ceux de M. le secrétaire d'Etat. Je suis persuadé que, dans la rédaction de ce texte, tant la commission que le Gouvernement veulent rester libéraux.

M. le secrétaire d'Etat, qui nous a affirmé que le texte déposé par le Gouvernement était inspiré par le souci du respect des libertés communales, nous a indiqué que, dans son projet de loi, ces secteurs n'existaient pas.

Je voudrais, mes chers collègues, vous mettre en garde contre l'insertion de cet article nouveau. A la lecture des deux premiers alinéas, il apparaît que le but poursuivi peut très bien être atteint par l'application des dispositions de l'article L. 163-2 nouveau du code des communes, qui autorise les communes à se grouper pour des études d'aménagement, de zonage et d'équipement. Par conséquent, ce texte, s'il avait un intérêt, le trouverait dans les quatre alinéas suivants.

Or que vois-je dans ces alinéas ? J'y trouve en filigrane les dispositions de la loi sur les regroupements et fusions de communes. (M. le rapporteur fait un geste de dénégation.)

Monsieur le rapporteur, vous faites un geste de dénégation. Mais vous vous souvenez sans doute de l'époque où j'ai moi-même eu l'idée des secteurs d'études et de programmation, comme un pare-feu contre les projets du Gouvernement de l'époque, et pour permettre aux communes de conserver un minimum de liberté et de discuter avec les services du Plan.

Mais le texte actuel réserve beaucoup plus qu'un minimum de libertés, il en réserve la quasi-totalité et les dispositions proposées par la commission des lois, qui aboutissent à créer une carte des secteurs du département, posent un problème. Oh, elles n'en poseraient peut-être pas si les maires de chaque commune étaient parlementaires ou conseillers généraux. Mais j'ai moi-même, comme certains de mes collègues, connu des cas — on en trouve dans tous les départements — où, sous le prétexte des merveilles qui devaient résulter de l'adoption d'un plan d'aménagement rural ou d'un contrat de pays, on a quelque peu « entraîné », pour ne pas dire plus, l'adhésion d'élus à telle ou telle de ces formules, qui présupposaient la création de groupements institutionnels, et je ne suis pas sûr que certains ne s'en repentent pas.

Alors, permettez-moi, mes chers collègues, de vous mettre en garde sur le plan des principes. Pour ce qui est du texte lui-même, dont M. Dailly a souligné certains aspects, je n'insisterai pas, cher rapporteur, car je confirme votre parfaite loyauté dans ce domaine et votre attachement aux libertés communales.

Mais enfin la liberté qui resterait aux communes d'adhérer à tel ou tel secteur serait une liberté conditionnelle puisque le conseil général devrait avoir, au préalable, prévu leur adhésion au secteur en question.

Sur le plan pratique, comment le conseil général pourra-t-il élaborer une carte de secteur alors qu'à l'heure actuelle, ce sont les cantons qui ont élu les conseillers généraux ? Voyez-vous devant quelles difficultés vous allez placer les conseils généraux qui auraient à remodeler la carte cantonale s'ils devaient élaborer un découpage, et un découpage qui correspondrait à quoi ? Aux bassins de main-d'œuvre ? Aux bassins hydrologiques ou à telle autre réalité géographique, économique ou sociale ?

Alors, mes chers collègues, je vous demande instamment de réfléchir. Tout ce qui serait réalisé par ces secteurs peut l'être dans le cadre des syndicats, et dans une réelle liberté. Je vous en supplie, n'obligez pas les conseils généraux à imposer une carte des secteurs aux communes du département car, s'il s'agit aujourd'hui d'une possibilité, celle-ci deviendra demain, dans la pratique, une obligation, mon cher collègue rapporteur. En effet, on fera valoir aux maires et aux élus municipaux l'intérêt de ces formules et ils risqueront, tôt ou tard, d'y perdre une partie de leur liberté.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Sérusclat.

M. Franck Sérusclat. Je voudrais, monsieur le président, expliquer la situation créée par un certain nombre de remarques, en particulier celles du Gouvernement, qui vont m'entraîner à une décision concernant cet amendement.

Je suis un peu étonné par les arguments qui sont opposés à cet amendement qui, en définitive, reprend peu ou prou ce qui est dit dans d'autres amendements. Je demande, en effet, que le conseil général puisse instituer une carte des secteurs d'études et de programmation. Notre collègue M. Moinet et la commission demandent également l'attribution de ce pouvoir au conseil général, en employant, toutefois, d'autres formulations.

Selon moi — et c'est ce que j'entendais préciser — la logique voulait que dans tel ou tel syndicat les communes situées dans un secteur défini en fissent partie et pas les autres. Mais je me trouve à ce point satisfait par l'amendement de M. Moinet que je retire l'amendement n° V-57 à son profit.

M. le président. L'amendement n° V-57 est retiré.

Le moment est venu pour vous, monsieur le rapporteur, de répondre aux observations de M. le président Dailly et à M. Descours Desacres.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. M. Descours Desacres est coupable d'abandon d'enfant car, effectivement, c'est lui qui a imaginé le système des secteurs d'études et de programmation. L'association des maires, convaincu par son éloquence sérieuse, familière au Sénat, l'a suivi et a mené, des années durant, un combat malheureux pour introduire de façon libérale cette idée de groupement de communes n'ayant pas d'autre objet que l'étude et la programmation.

Je suis donc assez surpris de constater que, ce soir, il revient en arrière et qu'il a peur d'un texte qui, en fait, est si peu contraignant que M. Louvot et un certain nombre de ses collègues estiment qu'il ne l'est pas assez, ce qui était aussi, d'ailleurs, l'opinion de M. Sérusclat.

Vous nous avez dit, monsieur Descours Desacres, que « peuvent » deviendrait « doivent ». Mes chers collègues, la loi est la loi. Si l'on vote le terme « peuvent », cela ne peut signifier « doivent ». Les mots ont un sens, vous le savez parfaitement.

Il n'y a donc pas obligation pour un conseil général qui ne le veut pas, d'établir ce plan. D'où le texte initial de M. Sérusclat. Le texte de la commission — qui, sur ce point, est repris par M. Moinet — laisse toute liberté au conseil général de juger si cela est utile ou non. Ce sera à lui d'apprécier.

M. Etienne Dailly. Parfaitement !

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Le deuxième point concerne également la liberté : même une fois ce plan établi, aucune commune ne peut être contrainte d'adhérer ni au secteur dans lequel elle est comprise, ni à un autre. Elle est libre. Le plan établi par le conseil général n'a que valeur indicative. Liberté pour le conseil général, liberté pour la commune ! Là aussi, la commission s'oppose au caractère contraignant de certains amendements.

Non, la base, c'est la liberté communale et nous faisons confiance à la sagesse des communes pour se regrouper dans le cadre le plus naturel.

Si la commission a prévu une exception pour les communautés urbaines et les districts, c'est parce que tous ces groupements ont déjà, en fait, pris en charge les études et la programmation et qu'il fallait éviter que l'on ne mit en cause des structures déjà très intégrées.

Si l'on s'en tenait là, et contrairement à ce qui a été dit par M. Dailly et par M. Moinet, on restreindrait la liberté des autres communes, celles qui ne sont pas membres des districts ou des communautés urbaines, car elles ne pourraient pas rejoindre la communauté ou le district. Il faut bien que ce soit dit dans la loi, monsieur Dailly.

Vous connaissez assez bien les textes, monsieur Dailly, mais quand vous ne voulez pas lire certaines phrases, vous ne les lisez pas. Ou bien elles vous ont échappé et cela change le sens que vous donnez au texte. Il me faudra donc relire ce texte tout à l'heure avec vous.

Vous êtes un juriste compétent et vous voyez bien la justesse de mon raisonnement. Si nous nous bornons à la première phrase, aucune commune ne pourra se joindre à une communauté urbaine ou au district préexistants pour travailler avec eux dans le cadre des secteurs d'études et de programmation. Ce n'est donc pas explétif.

Vous m'avez fait, sur ce point, une observation de forme. Il faudrait, avez-vous dit, préciser : « les communautés urbaines peuvent aussi se former par groupement d'un ou plusieurs districts avec une ou plusieurs autres communes. » Vous ne vous êtes pas mépris sur le sens du texte et je ne crois pas que le lecteur s'y serait mépris lui non plus. Mais après tout, surtout lorsqu'on a la chance d'avoir un membre de l'Académie française pour présider nos débats, il ne faut rien négliger pour soigner la forme d'un texte et, sur ce point, je vous donnerai volontiers satisfaction.

Au contraire, l'alinéa suivant est, lui, indispensable. Vous dites qu'il constitue une répétition — c'est à la fois vrai et faux — parce que nous avons déjà indiqué qu'il pouvait y avoir un plan départemental. En fait, par la phrase : « Les communes non membres d'un secteur peuvent former un syndicat pour le consti-

tuer ; elles peuvent aussi adhérer à un syndicat ou à un district pour ce seul objet », nous n'introduisons pas une notion nouvelle, nous ne faisons qu'appliquer un principe qui, comme je l'ai dit tout à l'heure, a déjà été admis par le Sénat : je veux parler du syndicat à géométrie variable. Dès lors, pourquoi ce que nous avons admis sur un plan général ne serait pas applicable dans un cas particulier ?

Nous avons admis qu'une commune pouvait adhérer à un ou plusieurs des objets d'un syndicat et pas aux autres. Nous avons posé le principe de cette liberté dont nous avons dit qu'elle était la consécration d'une pratique constante.

Cet alinéa ne fait que le rappeler. Il n'y a là aucune malice. C'est peut-être même trop évident pour avoir besoin d'être rappelé. Mais comme vous avez dit vous-même qu'il pouvait y avoir des hésitations dans l'interprétation, votre commission a estimé qu'il valait mieux le répéter plutôt que de laisser subsister un doute. Toutefois, ce point ne présente pas de difficulté.

Quant au dernier alinéa, vous ne l'avez pas lu complètement. Permettez-moi d'en donner à nouveau lecture : « A l'inverse, certaines communes peuvent se retirer d'un syndicat ou d'un district pour entrer dans un autre secteur tout en restant membre du syndicat ou du district... » — là, vous avez dit : « C'est contradictoire », mais vous n'avez pas lu la suite, c'est-à-dire : « ... pour ses autres objets ». Nous revenons là à l'idée du syndicat à vocation multiple auquel les communes peuvent participer pour certains objets et pas pour d'autres.

Si une commune est membre d'un syndicat qui ne correspond pas aux besoins de l'aménagement de son territoire mais qui comprend d'autres communes qui veulent se réunir, pourquoi le leur interdire ? Il faut prévoir le maximum de souplesse, et je réponds par là en même temps à M. Moinet.

La rédaction de la commission, bien loin de restreindre la liberté de chaque commune, a précisément pour objet de préciser point par point que celle-ci n'est liée par aucune des structures préexistantes, sauf le cas particulier, que vous avez admis comme nous, des districts et des communautés urbaines.

Il faut que tout cela soit dit, sans quoi des doutes peuvent apparaître sur les limites de la liberté communale, liberté que, comme vous et comme M. Dailly, la commission a voulu complète.

M. Josy-Auguste Moinet. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Moinet, pour répondre à la commission.

M. Josy-Auguste Moinet. Que M. le rapporteur me permette, au début de mon intervention, d'aborder le problème par le « petit bout de la lorgnette ». Samedi prochain, je réunis à Saintes, en Charente-Maritime, les 484 maires de mon département et, parmi les sujets qui seront naturellement débattus, nous allons parler, bien entendu, de la loi qui fait l'objet de nos discussions de ce soir.

Monsieur le rapporteur, je vous le demande en toute simplicité — et en même temps j'invite l'ensemble de mes collègues à y réfléchir — pensez-vous vraiment que si je lis ce texte dans l'état où il se trouve, les 484 maires vont le comprendre du premier coup ? A l'évidence, non !

Je persiste à penser que la principale qualité d'un texte législatif est sa brièveté, sa concision et sa clarté. Les textes législatifs ne doivent pas être conçus pour alimenter les tribunaux administratifs. Or, force m'est de constater que la brillante explication de texte à laquelle vient de se livrer notre collègue M. Dailly nous a tous convaincus, je crois, qu'un certain effort était nécessaire pour comprendre le texte.

Mais je voudrais aller plus loin et appeler l'attention de M. le rapporteur sur une disposition contraignante, celle-là, non pas pour la commune qui arrive, mais pour le district qui reçoit. Je m'explique.

Dans le texte que vous nous soumettez, monsieur le rapporteur, il est dit : « Toutefois, pour permettre à toutes les communes d'appartenir à un secteur, les conseils généraux peuvent leur proposer une division de l'ensemble du département en secteurs... » Plus loin, il est précisé : « Les communes non membres d'un secteur peuvent former un syndicat pour le constituer. Elles peuvent aussi adhérer à un syndicat ou à un district pour ce seul objet, en application de l'article L. 163-23 ci-dessus, sans que cette adhésion puisse leur être refusée si elle se fait pour constituer un des secteurs prévus au troisième alinéa du présent article. »

Qu'est-ce que cela signifie ? Cela signifie que la carte dessinée par le conseil général étant faite, telle commune peut se trouver amenée à adhérer ou à souhaiter adhérer à un district pour répondre aux objectifs de la carte départementale, sans que, pour autant, le district souhaite son adhésion. Il se peut même qu'il la refuse.

Moi, je suis de ceux qui pensent qu'en matière de coopération intercommunale, c'est comme en matière de société : s'il n'y a pas l'*affectio societatis*, donc la liberté de décision, d'entrer dans le syndicat, de créer ensemble un syndicat, alors ne le créons pas. Ne créons pas en même temps la possibilité de mettre en place un organisme qui, comme le rappelait tout à l'heure notre collègue M. Descours Desacres, existe déjà, puisque la première vocation des syndicats est précisément de faire des études pour savoir si, au-delà des études, on va pouvoir passer à la phase opérationnelle.

Je veux bien qu'on crée des secteurs de programmation tels qu'ils apparaissent là. Mais, de grâce, n'allons pas alourdir le texte, en compliquant la présentation, le rendre je ne dis pas incompréhensible, mais d'une explication difficile, à tel point que non seulement les conseils généraux vont avoir une mission difficile — celle-là, l'ayant reprise en compte dans mon amendement, je suis tout à fait disposé à l'assumer, parce que nous tiendrons compte des réalités — mais que nous devons nous livrer, en outre, à un travail pédagogique qui consistera à expliquer aux maires la deuxième partie de ce texte. J'affirme, en effet, ici qu'aucun maire n'est en mesure de la comprendre dans l'état où elle se trouve actuellement. Je ferai ce test samedi. Si les maires de Charente-Maritime infirment ce que je dis, c'est que le président des maires de ce département les connaît mal, mais je ne crois pas me tromper.

Je maintiens donc mon amendement.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. Je ne regrette pas du tout cette discussion, car, une fois de plus, M. le rapporteur m'a convaincu, mais sous certaines réserves. La plupart de ces réserves sont de rédaction, mais elles me paraissent, pour ma part, importantes.

Il est certain que l'amendement de M. Moinet a l'avantage de la concision et de la clarté, mais il retire, contrairement à ce que M. Descours Desacres a avancé, me semble-t-il, des libertés aux communes.

En effet, si l'on n'écrit pas que « les communes peuvent adhérer à un syndicat ou à un district constitué pour un autre ou d'autres objets », car il peut y en avoir un autre ou d'autres, si l'on n'écrit pas qu'elles peuvent y adhérer sans que cette adhésion puisse être refusée ou bien qu'elles peuvent se retirer sans que ce retrait puisse — ce que vous n'écrivez pas, monsieur le rapporteur — également leur être refusé, eh bien, à ce moment-là, effectivement, les communes qui sont déjà dans des syndicats ou dans des districts qui vont englober des communes ne correspondant pas au secteur proposé par le conseil général vont se trouver privées de la liberté de suivre le plan de secteur du conseil général. Je suis tout à fait conscient de la chose. Monsieur le rapporteur, comme vous le voyez, vous m'avez convaincu.

Sur le plan de la rédaction, en revanche, je reste sur ma soif et je m'explique. D'abord, je vous remercie d'avoir bien voulu, dans votre quatrième alinéa — je sais bien que c'était l'esprit du texte, mais vous êtes beaucoup plus juriste que moi — décrire la chose très exactement comme elle se présente et donc d'avoir écrit : « Par groupement d'un ou plusieurs districts avec une ou plusieurs autres communes ou avec un ou plusieurs autres districts ou un ou plusieurs autres groupements de communes ». Très bien !

Examinons la suite : « Les communes non membres d'un secteur peuvent former un syndicat pour le constituer ». Bien ! Je comprends que c'est une répétition apparente et qu'il est nécessaire de la faire intervenir là. Je poursuis : « Elles peuvent aussi adhérer à un syndicat ou à un district pour ce seul objet, en application de l'article L. 163-2-3 ci-dessus, sans que cette adhésion puisse leur être refusée... » — c'est capital ; il faut l'écrire, faute de quoi les autres communes pourraient effectivement refuser leur adhésion — « ... si elle se fait pour constituer un des secteurs prévus au troisième alinéa du présent article ».

Mais passons immédiatement à l'alinéa suivant, si vous le voulez bien. « A l'inverse, certaines communes... » — pourquoi « certaines communes » ? « Des communes » ! — « ... peuvent se retirer d'un syndicat ou d'un district pour entrer dans un autre secteur tout en restant membre du syndicat ou du district pour ses autres objets, si ce retrait est fait... » Là, la formulation est différente de celle de l'alinéa précédent. Ce n'est plus : « ... se fait pour constituer un des secteurs prévus au troisième alinéa du présent article ». Là, vous le rédigez autrement : « ... si ce retrait est fait pour mettre en application les propositions du conseil général sur la constitution des secteurs à l'intérieur du département ».

Pour ma part, je m'interroge toujours lorsque je ne vois pas les choses écrites de la même manière à deux alinéas d'intervalle.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Je vais vous l'expliquer.

M. Etienne Dailly. Alors, voici ce que personnellement je propose. Je propose de remplacer les deux derniers alinéas par la rédaction suivante :

« Les communes non membres d'un secteur peuvent former un syndicat pour le constituer. Elles peuvent aussi, pour ce seul objet, soit adhérer à un syndicat ou à un district, soit se retirer d'un syndicat ou d'un district sans que cette adhésion ou ce retrait puisse leur être refusé dès lors que ladite adhésion ou ledit retrait a pour but de mettre en application les propositions du conseil général sur la constitution des secteurs à l'intérieur du département. » Ainsi, ce serait plus intelligible pour le congrès des maires à Saintes (*Sourires*) et beaucoup plus clair.

Je veux aller dans le sens de M. le rapporteur et, sous cette forme, j'accepterais volontiers de le rejoindre.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement déposé par M. Dailly ?

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. M. le président Dailly sait très bien à quel point il faut se méfier des rédactions en séance. Si la rédaction n'est pas identique dans les deux derniers alinéas, ce n'est pas par hasard. Nous avons fait une distinction entre l'avant-dernier alinéa, où il s'agit de constituer un district, et le dernier alinéa, où il s'agit pour la commune qui se retire non pas nécessairement d'entrer dans un autre groupement, mais seulement d'éviter d'être englobée dans un groupement dont elle ne désire pas faire partie. D'où la différence de formulation.

Je réponds en même temps à M. Moinet. Bien sûr, mon cher collègue, c'est compliqué. Moi aussi, j'ai présidé beaucoup de congrès de maires. J'ai même présidé l'association des maires de France pendant neuf années, sans parler des dix années précédentes pendant lesquelles j'y ai continuellement travaillé. Je sais donc qu'il est différentes façons d'aborder les problèmes. Dans une réunion de maires, on simplifie nécessairement les choses.

Peut-être n'ai-je pas suffisamment simplifié les choses pour le Sénat ce soir, étant donné le débat qui se déroule ici. En revanche, quand on fait un texte de loi, il ne faut rien négliger du point de vue juridique, non pas pour alimenter les tribunaux administratifs, mais, à l'inverse, pour éviter les contestations qui conduisent devant ces tribunaux.

Que M. Dailly m'excuse de lui dire que je continue à penser que ma rédaction est la meilleure. En effet, il élimine la référence à l'article L. 163-2-3 du code des communes, qui permet les syndicats à géométrie variable. Par conséquent, la mention de cette référence pour l'adhésion supplémentaire explique la pensée de la commission ; cela se fait dans le cadre d'une procédure générale. Le retrait, au contraire, l'article L. 163-2-3 ne le prévoit pas : c'est une disposition particulière.

M. Dailly me propose une formule pour les deux cas. « Pour mettre en application les propositions du conseil général sur la constitution des secteurs à l'intérieur du département » et « pour constituer un des secteurs prévus au troisième alinéa du présent article », ce n'est pas la même chose. Quand une commune se retire d'un groupement dans lequel elle n'est pas englobée par le conseil général, elle peut le faire en application des propositions du conseil général, sans pour autant constituer un des secteurs prévus. Vous voyez bien la différence, monsieur Dailly.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Sérusclat.

M. Franck Sérusclat. Monsieur le président, voilà que la commission des lois s'est saisie d'un projet dont l'auteur, M. Descours Desacres, s'inquiète au point de ne plus le reconnaître ; voilà, d'autre part, que la commission des lois propose un texte sur lequel M. Dailly serait bien d'accord si... et nous voilà de nouveau relancés dans les recherches tâtonnantes de tout à l'heure.

Ne serait-il pas bon de suspendre la séance pour que ceux qui tentent en vain de trouver une solution claire à un projet confus puissent rédiger un texte commun et nous évitent ce débat ?

M. Charles Allié. On finit par ne plus rien y comprendre !

M. le président. Suspendre la séance à zéro heure dix, monsieur Sérusclat, revient à dire que nous renvoyons la suite du débat, car nous ne pouvons dépasser zéro heure trente.

Peut-être pourrions-nous interroger M. Moinet et lui demander si, compte tenu des observations présentées, il maintient son amendement. Je note, d'ailleurs, qu'à aucun moment il n'a parlé de le retirer.

M. Josy-Auguste Moinet. Je maintiens, naturellement, mon amendement, car je ne veux pas alourdir le débat.

J'aurai l'occasion de le répéter en d'autres circonstances, mais nous ne sommes pas allés au fond du débat. Ce texte prévoit des procédures de retrait. Mais, voyons, allons un peu plus loin ! Ces syndicats, qui ont vocation à réaliser des études d'aménagement, devront avoir du personnel ; ils devront donc embaucher des gens. Et l'on autoriserait, comme cela, tout bonnement, des communes qui changeront d'avis à se retirer, créant ainsi une situation extrêmement difficile vis-à-vis du personnel qui aura été embauché ?

Ces procédures de retrait qui sont ainsi prévues — nous aurons l'occasion d'en discuter ultérieurement — méritent d'être examinées sérieusement et, pour ma part, j'estime qu'il faut en mesurer toutes les conséquences financières. Cet aspect de la question n'a pas été évoqué.

Ces syndicats d'études et de programmation, sauf à considérer que nous nous faisons plaisir à nous-mêmes et que ces organismes n'auront strictement aucune vocation, qu'ils emploieront un secrétaire que l'on arrivera à recaser ici ou là, si nous voulons vraiment les doter de moyens importants — je rejoins là ce que disait tout à l'heure M. Louvot — pour ce qui concerne les contrats de pays, les plans d'aménagement rural, nous devons prévoir des moyens en personnel. N'allons pas créer une situation qui fasse qu'une commune puisse entrer dans un syndicat aujourd'hui, s'en retirer demain. C'est impossible. Il faut tout de même un minimum de sécurité.

Je suis obligé d'observer que les communes fonctionnent avec un conseil municipal élu pour six ans et, fort heureusement, en France, sauf incident, les conseils municipaux exercent leur mandat tout à fait régulièrement.

C'est pourquoi, monsieur le président, je maintiens mon amendement. Je suis obligé d'observer, comme vient de le faire mon collègue M. Sérusclat, que vraiment, là, nous sommes dans la confusion.

M. le président. Le groupe socialiste demande-t-il une suspension de séance ?

M. Franck Sérusclat. J'ai suggéré au rapporteur de trouver la meilleure solution, car je considère que le débat actuel est interne aux groupes politiques qui appuient ces propositions et je ne saurais prendre, moi, une initiative qui relève de la compétence du rapporteur.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. Eh bien ! monsieur le président, après avoir bien entendu le rapporteur et m'efforçant de tenir compte de ses remarques, je dépose un sous-amendement qui tend à remplacer les trois derniers alinéas du texte proposé dans l'article L. 132-24 par l'amendement n° V-11 de la commission, par le texte suivant :

« Les communautés urbaines et les districts sont des secteurs. Toutefois, le secteur peut aussi se former par groupement d'un ou plusieurs districts, avec une ou plusieurs autres communes, un ou plusieurs autres districts ou un ou plusieurs autres groupements de communes.

« Les communes non membres d'un secteur peuvent former un syndicat pour le constituer. Elles peuvent aussi, pour ce seul objet, adhérer à un syndicat ou à un district en application de l'article L. 163-2-3 » — vous voyez M. le rapporteur que j'ai tenu compte de vos observations — « ou se retirer d'un syndicat ou d'un district sans que cette adhésion ou ce retrait puisse leur être refusé dès lors que ladite adhésion ou ledit retrait a pour but de mettre en application les propositions du conseil régional sur la constitution des secteurs à l'intérieur du département. »

M. le président. Nous nous prononcerons sur les sous-amendements et sur l'amendement n° V-11 de la commission seulement après le vote sur l'amendement n° V-125 de M. Moinet.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Au stade où nous en sommes, il ne s'agit plus guère que d'une question de mots ; j'accepte la rédaction proposée par M. Dailly.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° V-125, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Nous en arrivons aux sous-amendements à l'amendement n° V-11.

Monsieur Louvot, vous avez entendu l'appel qui vous a été lancé par le Gouvernement et par la commission, retirez-vous les sous-amendements n°s V-134 et V-68 ?

M. Pierre Louvot. Monsieur le président, c'est très brièvement que je vais répondre à la fois à la commission et au Gouvernement. Il s'agit, a précisé le rapporteur, de donner aux communes dans une liberté totale, la capacité d'utiliser diverses formes de coopération.

Les communes ont le choix entre diverses formes de coopération. Vous souhaitez éviter, monsieur le rapporteur, les structures nouvelles. Vous avez parfaitement raison et vous m'avez convaincu ; je l'étais déjà d'ailleurs. Cependant, je voudrais redire simplement que ces structures nouvelles existent de toute manière ; elles fonctionnent souvent avec bonheur, quoi qu'en pense M. Descours Desacres. Il existe des associations de pays des comités d'expansion qui jouent un rôle excellent. Nous souhaitons que ces organismes remplissent leur propre mission, mais aussi qu'ils puissent recevoir, par contrat, des missions de la part des groupements de communes et des syndicats qui le souhaitent. J'en ai obtenu confirmation de la part de la commission et du Gouvernement ; j'en prends acte car il était bon que ce problème fût évoqué, et je retire cet amendement.

Par ailleurs, je reconnais que la définition qui a été donnée par nos collègues Mossion et Vadepiet dans leur amendement n° V-67 était trop large, et je crois pouvoir accepter l'amendement tel qu'il était rectifié. De toute façon, il n'impose rien aux conseils généraux quoi qu'en ait exprimé par son verbe à la fois persuasif, puissant mais aussi craintif notre excellent collègue M. Dailly. Je souhaite donc que cet amendement n° V-67 rectifié soit accepté par le Sénat.

Quant à l'amendement n° V-67, il ne m'avait pas semblé si contraignant, mais en réalité les faits viennent illustrer la préoccupation de ses auteurs, et je me crois donc autorisé à le retirer également.

M. le président. Les sous-amendements n°s V-68 et V-134 sont retirés.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° V-67 rectifié, pour lequel la commission et le Gouvernement s'en remettent à la sagesse du Sénat.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, adopte le sous-amendement.)

M. le président. Nous en venons au sous-amendement n° V-139 présenté par M. Dailly, qui tend à remplacer les trois derniers alinéas du texte proposé par l'amendement n° V-11 de la commission par le texte suivant :

« Les communautés urbaines et les districts sont des secteurs. Toutefois le secteur peut aussi se former par groupement d'un ou plusieurs districts avec une ou plusieurs autres communes, ou un ou plusieurs autres districts, ou un ou plusieurs autres groupements de communes.

« Les communes non membres d'un secteur peuvent former un syndicat pour le constituer. Elles peuvent aussi, pour ce seul objet, adhérer à un syndicat ou à un district, en application de l'article L. 163-2-3, ou se retirer d'un syndicat ou d'un district sans que cette adhésion ou ce retrait puisse leur être refusé dès lors que ladite adhésion ou ledit retrait a pour but de mettre en application les propositions du conseil général sur la constitution des secteurs à l'intérieur du département. »

Nous avons l'avis favorable de la commission sur ce texte, mais nous ne connaissons pas l'avis du Gouvernement.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement accepte ce sous-amendement n° V-139.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. M. le président Dailly voudra bien m'excuser de voter contre son sous-amendement comme j'ai voté contre les sous-amendements précédents. En effet, les uns et les autres tendent, quoiqu'on veuille croire le contraire, à diriger toutes les communes vers un groupement dans le cadre d'une carte que le conseil général aurait le lourd devoir d'établir.

Je crois que cette disposition est très dangereuse. D'ailleurs tel a été le but du combat que j'ai mené dans mon département contre la loi portant fusion et regroupement de communes.

Ma position n'a pas changé et cela explique, ainsi que je l'ai dit tout à l'heure à notre rapporteur qui en a fait état, que

la situation n'étant plus la même en 1979 qu'il y a quelques années, je ne puis plus défendre ces secteurs d'étude et de programmation.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. Je voterai mon sous-amendement, cela va de soi, mais cette prise de parole pour le dire me permet d'affirmer que, contrairement à l'interprétation qu'en donne M. Descours Desacres, il apporte aux communes une plus grande liberté que les amendements qui nous étaient par ailleurs proposés.

En effet, il est bien clair que les secteurs ne se constituent que par libre décision des communes ou des groupements de communes. Cela reste la religion, c'est le deuxième alinéa. Il n'est en rien supprimé par suite de l'amendement n° V-11 de la commission, tel que je le sous-amende, strictement pas. C'est cela qui reste le dogme.

Tout à l'heure, M. Louvot a fait passer le sous-amendement de M. Mossion. J'ai voté contre, qu'il me pardonne, car je pensais que les conseils généraux étaient mieux qualifiés que quiconque pour savoir comment et en vertu de quoi diviser leur département en secteurs, en bref, qu'il ne fallait pas vouloir leur tracer la route. Après quoi, on dit, pour faciliter les choses : « Le conseil général pourra diviser le département en secteurs. » Si bien que si, ensuite, vous ne donnez pas aux communes la liberté de pouvoir sortir des syndicats ou des districts auxquels elles adhèrent pour d'autres objets mais de n'en sortir que pour ce seul objet, de même que de pouvoir entrer dans des syndicats à géométrie variable — et c'est pourquoi j'ai rajouté la référence à l'article L. 163-2-3 — à partir de ce moment-là, au contraire vous les brimez, ces communes. M. Descours Desacres, il faut bien comprendre cela.

A mon sens, et M. Descours Desacres ne m'en voudra pas de le souligner, les secteurs se constituent par libre décision des communes ou des groupements de communes, après quoi, précisément, pour leur donner toutes les possibilités, l'amendement de la commission — et je remercie au passage M. le rapporteur d'avoir bien voulu se rallier à ma rédaction — ainsi sous-amendé leur ouvre des possibilités supplémentaires. C'est pourquoi je le vote sans hésiter.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Sérusclat.

M. Franck Sérusclat. J'ai tort sans doute de m'immiscer dans ce débat, puisque j'ai dit tout à l'heure qu'il concernait la majorité. Je tiens cependant à signaler que nous aurons à débattre je ne sais quand d'un autre amendement qui concernera les retraits des syndicats et que celui-là sera très certainement exorbitant du droit.

M. René Touzet. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Touzet.

M. René Touzet. Quelque chose dans ce sous-amendement me fait peur, c'est le retrait. Si c'est un retrait qui dépend seulement de la commune, c'est un danger. Le retrait doit être accepté par l'ensemble des communes du syndicat. C'est la seule formule de retrait acceptable, sans quoi il n'y a pas de syndicat possible.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. Monsieur le président, je vous remercie de me donner la parole, je ne croyais pas y avoir droit. Je veux seulement faire observer à M. Touzet qu'il ne s'agit en aucun cas de se retirer du syndicat.

Il s'agit précisément de pouvoir continuer à y adhérer, mais de s'en retirer pour le seul objet du secteur. C'est tout. Par conséquent, si c'est un syndicat à vocation multiple, ou d'adduction d'eau, d'assainissement, de construction ou d'exploitation de C. E. S. — que sais-je encore ? — les communes pourront y rester ; mais si ce syndicat a, en plus, une vocation d'élaboration de plans de secteur alors que des communes ont intérêt à être dans un autre secteur, il faut qu'elles puissent se retirer mais « pour ce seul objet ». C'est bien clair.

Je pense, par conséquent, pouvoir rassurer M. Touzet. Sinon, et il a parfaitement raison, il n'y aurait plus de syndicat possible.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° V-139, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je vais maintenant mettre aux voix l'ensemble de l'amendement n° V-11, ainsi modifié.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, je demande le vote par division des deux premiers alinéas. En votant ces deux alinéas, j'abonderai dans le sens de M. Dailly et je ne renierai pas complètement mon enfant, cher rapporteur, mais en ne votant pas la suite de l'amendement, j'affirmerai ma foi dans la nécessaire liberté des communes.

M. le président. De toute façon, je ne vais mettre aux voix que les deux premiers alinéas, puisque nous nous sommes déjà prononcés sur les autres. Mais le vote par division est de droit sous la forme que vous avez demandée, monsieur Descours Desacres.

Je mets donc aux voix les deux premiers alinéas de l'amendement n° V-11, modifié.

(Ce texte est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de l'amendement n° V-11, modifié.

(Cet amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel est donc inséré dans l'article 127, après l'article L. 163-2-3 bis du code des communes.

Article additionnel au titre I.

M. le président. Je rappelle que, lors de l'examen du titre I du projet de loi, un amendement n° I-119 rectifié de M. Giraud tendant à insérer, avant l'article 45, un article additionnel avait été réservé jusqu'à l'examen de l'article 127 après l'article L. 163-2-4 nouveau proposé par la commission des lois.

Nous allons donc examiner maintenant cet amendement n° I-119 rectifié, par lequel M. Michel Giraud propose, avant l'article 45, d'insérer un article additionnel (nouveau) ainsi rédigé :

« Il est créé dans le titre VI du code des communes un chapitre VII intitulé : « Agences administratives et techniques intercommunales »... et rédigé comme suit :

« Art. L. 167-1. — Les communes et les établissements publics intercommunaux ayant leur siège dans le département y sont affiliés.

« Art. L. 167-2. — L'agence intercommunale a pour objet :

« — de mettre, à leur demande, à la disposition des collectivités adhérentes, pour faciliter leurs travaux d'équipement en général, un service d'études administratives et juridiques ;

« — d'organiser et de coordonner, pour le compte et à la demande expresse des collectivités adhérentes, les études techniques, les projets, les dossiers administratifs ou financiers, en utilisant les services techniques propres de l'agence ou en faisant appel, soit aux services techniques d'autres collectivités, soit, éventuellement, aux architectes, techniciens ou géomètres privés ;

« — de mettre en œuvre, pour le compte et à la demande expresse des collectivités adhérentes, des travaux d'équipement collectif et d'infrastructures.

« Art. L. 167-3. — L'agence intercommunale est administrée par un comité dont les membres sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées, ou les organes délibérants des établissements publics intercommunaux.

« Chaque commune ou établissement public intercommunal est représenté par un délégué.

« Les communes dont la population totale est comprise entre 2 501 et 30 000 habitants ont un délégué supplémentaire.

« Celles dont la population totale est supérieure à 30 000 habitants ont un deuxième délégué supplémentaire.

« Le choix du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public intercommunal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal.

« Art. L. 167-4. — Le comité choisit son bureau parmi ses membres. Le bureau comprend entre cinq et vingt-cinq membres ; il est composé d'un président, de deux vice-présidents, d'un secrétaire et d'assesseurs.

« Le président peut déléguer une partie de ses pouvoirs à l'un des vice-présidents.

« Art. L. 167-5. — Le comité fixe le nombre des membres du bureau et détermine les modalités de leur élection.

« Art. L. 167-6. — La commune siège de l'agence intercommunale est désignée par le comité de l'agence au cours de sa première réunion qui se tient au chef-lieu du département, à l'initiative du préfet.

« Art. L. 167-7. — Le personnel de l'agence intercommunale est recruté dans les mêmes conditions que le personnel des communes ; il se trouve soumis aux mêmes dispositions organiques et statutaires.

« Art. L. 167-8. — Le budget de l'agence intercommunale pourvoit aux dépenses de création et d'entretien des services pour lesquels l'agence est constituée.

« Art. L. 167-9. — Les recettes de l'agence comprennent :

- « — le revenu des biens, meubles ou immeubles, de l'agence ;
- « — les sommes qu'elle reçoit en échange des services assurés ;
- « — les subventions de l'Etat, du département et des communes ;
- « — le produit des dons et legs ;
- « — le produit des emprunts ;
- « — la contribution, le cas échéant, des communes et établissements publics associés.

« Art. L. 167-10. — La contribution des communes et établissements publics intercommunaux associés, mentionnés à l'article précédent, est obligatoire dans les limites des nécessités du service telle que les décisions de l'agence l'ont déterminée.

« Art. L. 167-11. — Les dispositions des articles L. 163-1 à L. 163-18 sont applicables aux agences intercommunales dans la mesure où il n'y est pas dérogé par les dispositions de la présente section. »

La parole est à M. Giraud.

M. Michel Giraud. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'aurais pour ma part très vivement souhaité que cet amendement vint en discussion lorsque nous avons traité du problème des rémunérations accessoires. C'est à mon avis là qu'il avait toute sa raison d'être.

Le Sénat a accepté la réserve jusqu'à la discussion du titre V, et c'est donc maintenant qu'il m'appartient de défendre cet amendement. Je le ferai rapidement, mais avec conviction et à partir de deux arguments.

Premier argument : on a trop souligné la nécessité pour les collectivités locales de bénéficier d'une réelle autonomie dans l'exercice des responsabilités qui leur sont conférées pour ne pas imaginer que soient mis en place les moyens d'assistance technique dont ces collectivités locales ont besoin et que ces moyens soient mis en place de telle façon qu'elles puissent en assumer réellement le contrôle.

De nombreuses communes, c'est indiscutable, n'ont pas de services techniques leur permettant de préparer un plan d'occupation des sols, d'apprécier le bien-fondé d'un équipement et d'en préparer les dossiers. Pour réaliser les études, surveiller les travaux, ces communes ont besoin d'une assistance permanente. C'est la raison pour laquelle nous proposons de créer au niveau départemental — il a été maintes fois souligné que le département constituait un bon cadre pour mettre en place un certain nombre de dispositifs fonctionnels — des agences administratives et techniques intercommunales qui seraient administrées par un comité dont les membres seraient élus par les conseils municipaux des communes concernées.

Mon deuxième argument est plus général et peut-être plus fondamental encore. De quoi discutons-nous ? D'une loi de réforme des collectivités locales. Quel est le fond de la loi ? C'est le titre II, qui envisage une redistribution de l'ensemble des compétences dans tous les domaines qui touchent à la vie locale. Je sais que nous n'examinerons ce titre II qu'en fin de parcours. C'est peut-être à certains égards un peu dommage, car lorsque l'objectif n'est pas précisé, il est toujours difficile d'appréhender les moyens. Mais de deux choses l'une. Ou bien la réalité rejoindra l'intention, la volonté politique qui s'est exprimée dès le départ au plus haut niveau de l'Etat et que l'on retrouve dans l'exposé des motifs et, à ce moment-là, il y aura une réelle redistribution, une clarification des compétences. Dans ce cas, qui me fera croire qu'une telle redistribution des compétences ne doit pas s'accompagner, parallèlement, d'une redistribution des moyens, à commencer par les moyens humains. C'est tout le problème du parallélisme entre la fonction publique d'Etat et ce que j'aurais voulu voir naître comme la fonction publique locale. C'est le jeu des passerelles, c'est en fait cette nécessité d'une harmonisation réelle entre les moyens humains, de telle façon que les compétences transférées puissent être assumées avec les moyens qui conviennent.

Ou alors, il n'y aura pas de véritable redistribution des compétences, et à ce moment-là, on pourra se contenter des moyens qui existent.

Mais j'ai trop dit que je croyais à cette réforme, j'ai trop souligné son intérêt, dans la mesure où l'on cherche à enraciner la démocratie aux plans local et quotidien, pour ne pas y croire moi-même, et c'est la raison pour laquelle, dans un cadre qui m'apparaît être un cadre de liberté, je persiste à penser que cette formule d'agence technique au plan départemental a toute sa raison d'être.

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

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. La commission est très sensible à l'hommage que M. Giraud vient de rendre à ses travaux, auxquels il participe du reste et à laquelle il a apporté son concours. Elle est, en effet, très convaincue que le texte dont nous délibérons est important pour l'avenir de nos communes et que, en particulier, le titre que nous étudions présentement, qui doit faciliter l'exercice de la liberté des communes de se regrouper, contient des dispositions heureuses.

Toutefois, en examinant l'amendement de M. Giraud ce matin, elle n'a pas trouvé qu'il allait directement dans le sens de ses préoccupations de libres groupements.

S'il s'agit de quelque chose de facultatif, c'est déjà possible, et j'ai été surpris d'entendre M. Giraud, à la fin de son intervention, parler d'un groupement nécessairement départemental. Je crois que tel n'est pas son objectif puisqu'il est question, dans son amendement, de groupements intercommunaux...

M. Michel Giraud. J'ai dit : « dans le cadre départemental ».

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. ... à l'intérieur du département, sans pouvoir en déborder. Le texte écrit n'impliquait pas la création de groupements à l'échelon départemental. A cet échelon, le dispositif serait trop lourd et telle n'a pas été l'interprétation de la commission.

Ce qui est bon quand les communes le décident librement, est-il bon de l'imposer ? Votre commission ne l'a pas pensé, et c'est pourquoi elle m'a chargé, tout en indiquant à M. Giraud que ses préoccupations d'efficacité sont aussi celles de la commission, de préciser que les communes qui le voudront pourront réaliser ce qu'elles souhaitent.

La commission estime qu'il n'est pas bon de mettre en place une organisation systématique et générale qui ne peut qu'être onéreuse pour les communes. De plus, cela poserait un problème très sérieux et très grave pour les techniciens, privés ou autres, qui travaillaient pour elles.

Encore une fois, votre commission préfère faire confiance à la liberté plutôt que d'adopter un texte intéressant, certes, mais très contraignant.

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

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, le Gouvernement doit tout d'abord dire que rien ne s'oppose à ce que des agences de ce type soient librement installées au choix des élus eux-mêmes. Mais il a constamment affirmé vouloir s'opposer à toute forme de monopole. Il n'est pas opposé à des formules telles que les syndicats d'études et de programmation — devenus secteurs pour les autres — les services techniques de la ville, l'aide des services de l'équipement, l'ingénierie privée, voire les formules d'agences départementales, mais à une condition, c'est que ces formules ne soient pas obligatoires. A partir du moment où notre philosophie est le libre choix, cela signifie que la situation ne sera pas tout à fait identique dans le Finistère, dans le Val-de-Marne, en Haute-Saône ou en Vendée, et que chacun aura la possibilité de mettre en place la formule de son choix en fonction des réalités locales, à la condition, encore une fois, que l'adhésion n'y soit pas obligatoire.

C'est là que pêche gravement l'amendement n° I-119 rectifié de M. Giraud. Tout d'abord, il prévoit une agence obligatoire, ce qui ne correspond pas à l'idée qui anime le Gouvernement — et que partage très largement le Sénat depuis le début du débat — c'est-à-dire le développement d'une libre coopération.

C'est une des raisons pour lesquelles le Gouvernement est opposé à l'agence obligatoire.

Ensuite, la formule de coopération proposée se situe parmi les plus onéreuses, les plus lourdes, en ce sens que l'agence engagera du personnel. M. Giraud, pour la cohérence de son texte, dit : « Les cotisations seront obligatoires ». Si les cotisations n'étaient pas obligatoires, comment les communes pourraient-elles payer leur personnel, architectes, urbanistes, ingénieurs, etc. ?

Le Gouvernement est donc hostile à ces dispositions. Il se voit même obligé d'invoquer l'article 40, et cela sans gaieté de cœur.

Je ne voudrais pas être mal compris. Le Gouvernement vous dit : d'accord pour les agences départementales, si les élus en veulent, mais pas question de faire obligation à une commune d'y adhérer.

Puisque vous prévoyez que les communes auront des dépenses obligatoires, il est logique que j'oppose l'article 40.

Vous avez donc le choix entre deux positions, monsieur le sénateur : ou bien, sous le bénéfice de l'affirmation solennelle selon laquelle le Gouvernement ne s'oppose pas à la constitution de ces agences, si elles sont libres, si elles sont d'initiative locale, vous retirez votre amendement ; ou bien, si vous le maintenez, je serais contraint d'opposer l'article 40.

M. le président. Vous avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous invoqueriez l'article 40 de la Constitution si l'amendement était maintenu. Maintenez-vous votre amendement, monsieur Giraud ?

M. Michel Giraud. Je remercie le rapporteur de la commission des lois de ses propos et de la manifestation d'intérêt que lui-même et la commission des lois ont bien voulu porter à ma proposition. Il a néanmoins souligné le caractère apparemment contraignant de cet amendement et dit que le fait de faire obligation aux communes d'adhérer à une telle agence intercommunale allait à l'encontre de la liberté des communes.

Au plus profond de moi-même, tel n'est pas mon sentiment, s'agissant d'agences techniques dont la mission est précisément de mettre à la disposition des communes qui ne peuvent pas faire face aux dépenses entraînées par leurs propres services une assistance technique placée sous leur contrôle.

Bien sûr, je pourrais envisager, pour faire disparaître ce caractère contraignant, de modifier mon amendement en indiquant non pas que les communes y sont affiliées, mais qu'elles peuvent s'y affilier. Mais alors, je pressens la réponse du rapporteur et du Gouvernement qui, l'un et l'autre, vont objecter que si je modifie mon amendement dans ce sens, je n'ai plus de raison de le maintenir, puisque, en tout état de cause, les communes peuvent créer une agence technique.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le président, plutôt que de modifier mon amendement et d'être contraint de le retirer, je préfère, parce que j'y crois, le maintenir et tomber sous le coup de l'article 40.

M. le président. Quel est l'avis de la commission des finances quant à l'application de l'article 40, invoqué par le Gouvernement ?

M. Joseph Raybaud, au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation. L'article 40 est applicable.

M. le président. L'amendement n° I-119 rectifié n'est donc pas recevable.

La suite de la discussion aura lieu ultérieurement.

— 4 —

DEPOT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. Jean Mercier et des membres de la formation des sénateurs radicaux de gauche une proposition de loi tendant au contrôle de la probité des élus nationaux.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 23, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

— 5 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 18 octobre 1979, à dix heures, à quinze heures et le soir :

1. — Suite de la discussion en deuxième lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration. [N°s 355, 412, 459 (1978-1979) et 13 (1979-1980) ; M. Jacques Larché, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale ; et n° 15 (1979-1980) ; avis de la commission des affaires sociales ; M. Michel Crucis, rapporteur.]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

A quinze heures :

2. — Eloge funèbre de M. Gabriel Calmels.

Délai limite pour le dépôt des amendements à un projet de loi.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements aux titres VI et VII du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales (n° 187, 1978-1979) est fixé au mardi 23 octobre 1979, à seize heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 18 octobre 1979, à zéro heure quarante-cinq minutes.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT.

Errata.

1° *Au compte rendu intégral de la séance du 11 octobre 1979.*

COLLECTIVITÉS LOCALES, TITRE IV

Page 3150, première colonne, article additionnel après l'article 102, sixième ligne avant la fin :

Au lieu de : « ... aux articles L. 413-10 et L. 123-38, quatrième alinéa »,

Lire : « ... aux articles L. 413-10 et L. 121-38, 4° ».

Page 3170, première colonne, article 113, deuxième ligne :

Au lieu de : « ... les articles L. 412-41 et L. 414-42 du code des communes... »,

Lire : « ... les articles L. 412-41 et L. 412-42 du code des communes... ».

Page 3184, deuxième colonne, article 117, onzième ligne avant la fin :

Au lieu de : « ... des dispositions du présent titre »,

Lire : « ... des dispositions du présent article ».

Page 3184, deuxième colonne, article 117, dixième ligne avant la fin :

Au lieu de : « Les modalités d'application du présent titre... »,

Lire : « Les modalités d'application du présent article... ».

2° *Au compte rendu intégral de la séance du 4 octobre 1979.*

DÉVELOPPEMENT DES RESPONSABILITÉS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Page 2977, première colonne, article additionnel avant l'article 101, cinquième ligne, texte de l'amendement n° IV-222 rectifié bis :

Au lieu de : « ... après avis de la commission nationale paritaire »,

Lire : « ... après avis de la commission nationale paritaire du personnel communal. »

Page 2986, deuxième colonne, article 101, deuxième ligne, texte de l'article L. 413-8 du code des communes proposé par l'amendement n° IV-218 rectifié :

Au lieu de : « ... après avis de la commission paritaire du personnel communal... »,

Lire : « ... après avis de la commission nationale paritaire du personnel communal... ».

3° *Au compte rendu intégral de la séance du 10 octobre 1979.*

Page 3111, deuxième colonne, article 104, dix-septième ligne avant la fin, texte pour l'article L. 411-49 du code des communes :

Au lieu de : « La commission des emplois supérieurs est rattachée... »,

Lire : « La commission des emplois supérieurs des communes est rattachée... ».

Page 3111, deuxième colonne, article 104, quatorzième ligne avant la fin, texte pour l'article L. 411-49 du code des communes :

Au lieu de : « Les frais de fonctionnement de la commission des emplois supérieurs constituent... »,

Lire : « Les frais de fonctionnement de cette commission constituent... ».

Page 3113, première colonne, article 104, quatrième ligne avant la fin, texte pour l'article L. 411-50 du code des communes :

Au lieu de : « ... qui ne sont pas recrutés par les mêmes concours... »,

Lire : « ... qui ne sont pas pourvus par les mêmes concours... ».

Page 3127, première colonne, article 107, septième ligne, texte de l'amendement n° IV-25 :

Au lieu de : « ... prévu à l'article L. 417-26. »,

Lire : « ... prévu à l'article L. 417-27. »

4° *Au compte rendu intégral de la séance du 11 octobre 1979.*

Page 3177, deuxième colonne, article 116, trente-septième ligne :

Au lieu de : « Le secrétaire général, qui a la qualité... »,

Lire : « Le secrétaire général qui a la qualité... ».

Page 3190, deuxième colonne, article 120, texte pour l'article L. 414-10 du code des communes, deuxième alinéa, deuxième ligne :

Au lieu de : « ... arrêtées par les syndicats de communes ou par la commission... »,

Lire : « ... arrêtées par les syndicats de communes pour le personnel ou par la commission... ».

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 17 OCTOBRE 1979

Application des articles 74 et 75 du règlement, ainsi conçus :

« Art. 74. — 1. *Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.*

« 2. *Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés; elles ne peuvent être posées que par un seul sénateur et à un seul ministre.*

« Art. 75. — 1. *Les questions écrites sont publiées durant les sessions et hors sessions au Journal officiel; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également y être publiées.*

« 2. *Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.*

« 3. *Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion.* »

Prime de chauffage : revalorisation et modulation.

31622. — 17 octobre 1979. — **M. Jean-Pierre Blanc** attire l'attention de **M. le ministre de la santé et de la sécurité sociale** sur le taux actuellement en vigueur de la prime fixe attribuée chaque année aux familles pour frais complémentaires de chauffage par les caisses d'allocations familiales. Cette prime, actuellement fixée à 100 francs, est allouée à l'ensemble des familles françaises allocataires, quel que soit leur lieu d'habitation. Il lui demande s'il ne conviendrait pas de prévoir éventuellement une modulation de l'attribution de cette prime en fonction des conditions climatiques plus ou moins pénibles selon les régions et, en tout état de cause, une augmentation du taux de celle-ci dans la mesure où les prix des combustibles, qu'ils soient solides ou liquides, ont considérablement augmenté au cours des dernières années.

Stations thermales : hébergement en camping ou caravaning.

31623. — 17 octobre 1979. — **M. Jean-Pierre Blanc** attire l'attention de **M. le ministre de la santé et de la sécurité sociale** sur les difficultés rencontrées par un certain nombre de stations thermales, dues à la position de la sécurité sociale, laquelle semble devoir déconseiller les cures avec hébergement en camping ou caravaning. Cette réglementation appliquée depuis un très grand nombre d'années, n'est assurément plus adaptée, dans la mesure où le développement du camping et du caravaning connaît un essor extraordinaire. Il lui demande, dans ces conditions de lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre, tendant à reconsidérer la position de la sécurité sociale en cette matière, afin de permettre le développement des stations thermales où ce genre d'hébergement pourrait être envisagé dans de très bonnes conditions.

Orientation des jeunes : application de la circulaire.

31624. — 17 octobre 1979. — **M. René Ballayer** demande à **M. le ministre du commerce et de l'artisanat** de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre tendant à augmenter le rôle de la formation initiale dans la création d'entreprises artisanales, commerciales et d'emplois et s'il ne conviendrait pas à cet égard d'appliquer dans les meilleurs délais la circulaire n° 73-139 du 13 mars 1973, laquelle constitue une première étude intéressante visant à une orientation des jeunes, en attendant une réforme plus profonde des modalités de fonctionnement des services d'orientation afin que les jeunes puissent acquérir une formation correspondant à leurs aptitudes.

Zones de montagne : primes d'équipement hôtelier.

31625. — 17 octobre 1979. — **M. Pierre Vallon** demande à **M. le ministre de la jeunesse, des sports et des loisirs** de bien vouloir lui préciser les perspectives d'extension à l'ensemble des zones de montagne des conditions plus favorables aux délivrances des primes d'équipement hôtelier.

Hôtellerie rurale : aide à la modernisation.

31626. — 17 octobre 1979. — **M. Pierre Vallon** demande à **M. le ministre de la jeunesse, des sports et des loisirs** de bien vouloir lui préciser les perspectives et les échéances de création d'une aide nouvelle à la modernisation des chambres dans le cadre du développement de l'hôtellerie rurale en montagne, telle qu'elle a été annoncée récemment.

Handicapés : intégration dans la vie active.

31627. — 17 octobre 1979. — **M. Pierre Vallon** attire l'attention de **M. le ministre de la santé et de la sécurité sociale** sur le fait que dans la région Rhône-Alpes, un certain nombre de handicapés capables de travailler dans des ateliers protégés se retrouvent semble-t-il faute de place dans des centres d'aide pour le travail. Il lui demande s'il ne conviendrait pas dans ces conditions de favoriser la création de nouveaux ateliers protégés dans cette région ou encore de favoriser l'intégration des handicapés dans le circuit normal économique et à cet égard d'étudier éventuellement les possibilités d'intégration dans la fonction publique.

Société nationale des chemins de fer français : utilisation de cartes de crédit.

31628. — 17 octobre 1979. — **M. Pierre Vallon** attire l'attention de **M. le ministre des transports** sur la désagréable surprise qui attend les touristes étrangers en visite dans notre pays, lorsqu'ils souhaitent utiliser leur carte de crédit pour l'achat de billets S. N. C. F. En effet, il semblerait que la société nationale n'accepte pas ce mode de paiement au moment où pourtant celui-ci connaît de plus en plus de succès. Il lui demande dans ces conditions, de bien vouloir préciser les dispositions qu'il envisage de prendre ou de proposer à la direction de cette société, tendant à aller dans le sens souhaité par un nombre de plus en plus grand d'utilisateurs.

Société nationale des chemins de fer français : ouverture des bureaux de change durant les week-ends.

31629. — 17 octobre 1979. — **M. Pierre Vallon** attire l'attention de **M. le ministre de la jeunesse, des sports et des loisirs** sur les difficultés que peuvent rencontrer les touristes étrangers, visitant nos villes, notamment durant les week-ends lorsqu'ils souhaitent changer leurs devises pour obtenir de l'argent français. En effet, dans la mesure où la plupart des bureaux de change sont fermés le samedi et le dimanche, ces opérations s'avèrent impossibles. Dans cet esprit, il lui demande s'il ne conviendrait pas de prendre des mesures afin que dans les grandes villes, les bureaux de change, situés notamment dans les gares S. N. C. F., restent ouverts en permanence, ce qui permettrait d'éviter des désagréments à de nombreux touristes.

Logement des instituteurs : statistiques.

31630. — 17 octobre 1979. — **M. Pierre Vallon** rappelle à **M. le ministre de l'éducation** l'impatience des responsables des collectivités locales en ce qui concerne le transfert à l'Etat du paiement

des indemnités de logement versées à l'heure actuelle par les communes aux instituteurs. Il lui demande de bien vouloir établir une statistique du nombre de logements mis à la disposition par les communes et effectivement occupés par des enseignants.

Aides ménagères : situation dans le Rhône.

31631. — 17 octobre 1979. — **M. Pierre Vallon** attire l'attention de **M. le ministre de la santé et de la sécurité sociale** sur l'insuffisance de crédits dont dispose la caisse régionale de sécurité sociale du Rhône, crédits susceptibles de financer les services de soins à domicile pour personnes âgées dans ce département. Ainsi il semblerait que lorsqu'une personne sort d'un séjour d'hospitalisation, une aide ménagère ne puisse lui être accordée dans l'immédiat, ce qui ne va pas sans poser un très grand nombre de problèmes. Il lui demande dans ces conditions de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre tendant à remédier à cette situation.

Air Inter et S. N. C. F. : interchangeabilité des billets.

31632. — 17 octobre 1979. — **M. Pierre Vallon** attire l'attention de **M. le ministre des transports** sur la situation désagréable dans laquelle peuvent se trouver les personnes souhaitant se rendre dans une métropole régionale ou dans la capitale, en utilisant un avion d'Air Inter, lorsqu'un incident technique survient à cet avion ou encore lorsqu'un mouvement de grève imprévu est déclenché par telle ou telle catégorie de personnel. Il lui demande s'il ne conviendrait pas, dans la mesure où la compagnie ne pourrait assurer un vol de substitution, de prévoir l'interchangeabilité entre les billets acquis pour ce vol et ceux de la S. N. C. F., ce qui permettrait aux personnes victimes de la situation ainsi décrite, d'arriver, avec quelque retard, à leur destination.

Obligation de stocks de réserves pétrolières : conséquences pour les H. L. M.

31633. — 17 octobre 1979. — **M. Pierre Vallon** attire l'attention de **M. le ministre de l'économie** sur les conséquences, pour les sociétés d'H. L. M., de l'application des dispositions prévues à l'arrêté du 30 juin 1979 relatif à l'obligation saisonnière de stocks de réserves pétrolières. Dans la mesure où, en effet, le taux d'encaissement fixé à 90 p. 100 fait référence à la période d'approvisionnement allant du 1^{er} janvier 1978 au 31 décembre 1978, les sociétés d'H. L. M. ayant réalisé un maximum d'économie en 1978 sur la consommation du fuel domestique se voient pénalisées. Il lui demande de bien vouloir lui préciser, dans ces conditions, les dispositions qu'il envisage de prendre tendant à assouplir quelque peu cette réglementation dont les victimes sont, en fin de compte, les locataires des habitations à loyer modéré concernés.

Détaillant en prêt-à-porter : liberté de gestion.

31634. — 17 octobre 1979. — **M. Pierre Vallon** demande à **M. le ministre de l'économie** de bien vouloir lui préciser les perspectives de voir la profession des détaillants en prêt-à-porter hommes, dames et enfants recouvrer la liberté de gestion et permettre la souscription d'un engagement portant sur le développement de la concurrence, de l'information et de la protection des consommateurs dans cette branche.

A. N. P. E. : modification du statut.

31635. — 17 octobre 1979. — **M. Marcel Souquet** expose à **M. le ministre du travail et de la participation** que le projet de décret transformant l'Agence nationale pour l'emploi (A. N. P. E.) en établissement public à caractère industriel et commercial à gestion tripartite est contraire aux intérêts des demandeurs d'emploi; que ce projet place l'A. N. P. E. en situation de concurrence avec les entreprises de travail temporaire, cabinets de sélection, etc.; que seuls les demandeurs d'emploi bénéficiaires d'allocation de chômage auront l'obligation d'inscription à l'agence afin de réduire artificiellement le nombre des chômeurs; que la dispersion des services traitant de l'indemnisation et de la couverture sociale des chômeurs aboutira à un renforcement des difficultés administratives ou à des radiations arbitraires; que cette situation aboutira à des pressions accrues sur les chômeurs contraints d'accepter des emplois sous-payés et déqualifiés; que nombre de demandeurs d'emploi seront, par ce décret, rejetés hors du marché du travail; que les jeunes, les personnes âgées, les femmes ou travailleurs immigrés

seront durement pénalisés ; que le C.N.P.F. trouvera dans ce nouveau service public un instrument adapté à ses besoins et à ses intérêts immédiats comportant des risques évidents de licenciement en cas de rentabilité médiocre. Il lui demande de renoncer à ce décret qui portera de graves préjudices à l'esprit de la loi et à son application.

*Nouvelles tarifications de la S.N.C.F. :
cas des familles nombreuses.*

31636. — 17 octobre 1979. — **M. Georges Berchet** attire l'attention de **M. le ministre des transports** sur la récente instauration d'un billet de famille permettant une réduction de 50 p. 100 à partir de la deuxième personne pour un groupe familial d'au moins trois personnes, dans le cadre des nouveaux aménagements intervenus dans les tarifs de la S.N.C.F. en faveur des familles nombreuses. Il lui expose que, hormis le cas de trois personnes, dont un enfant, voyageant ensemble, ce qui ne constitue justement pas une famille nombreuse, les anciennes modalités étaient beaucoup plus avantageuses. Prenons, par exemple, une famille de cinq enfants : sur le plan financier d'abord, cette famille bénéficiait d'une réduction de 75 p. 100 à partir de la troisième personne. Elle avait donc à acquitter deux places à 100 p. 100 et cinq places à 25 p. 100, soit la valeur de 3,25 billets. Maintenant, cette famille règlera un billet à 100 p. 100 et six billets à 50 p. 100, soit la valeur de quatre billets entiers, et une augmentation de 23 p. 100. Sur le plan de la liberté du jour de circulation, les nouveaux tarifs ne s'appliquent pas les jours correspondant aux départs et aux retours des vacances scolaires. Beaucoup de parents ne peuvent cependant pas faire autrement que voyager avec leurs enfants ces jours-là. Il lui demande, en conséquence, quelles modifications il entend apporter à cette nouvelle tarification pour éviter qu'elle n'aille à l'encontre du but recherché.

Académie de Nice : situation des auxiliaires.

31637. — 17 octobre 1979. — **M. Maurice Janetti** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur les récentes déclarations du recteur de l'académie de Nice complétées par une annonce parue dans la presse faisant appel à des professeurs retraités pour assurer un service dans les disciplines suivantes : italien, espagnol, philosophie, anglais, sciences et techniques économiques. Il lui rappelle la situation des maîtres auxiliaires dont moins de 40 p. 100 sont employés à l'année et à temps complet et plus d'une centaine à temps partiel dans l'académie de Nice. Il souligne que les dispositions proposées semblent particulièrement inopportunes au regard de la situation des auxiliaires et de l'emploi en général. Il lui demande comment de telles mesures ont pu être prises alors que de nombreux enseignants restent sans affectation ou en service partiel.

Centre Beaugrenelle : création d'un bureau de poste.

31638. — 17 octobre 1979. — **M. Serge Boucheny** rappelle à **M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications** que l'administration s'était engagée à ouvrir un bureau de poste dans le centre Beaugrenelle, à Paris dans le 15^e arrondissement. Depuis plusieurs mois les usagers attendent cette réalisation. Ils ont exprimé par des pétitions leur désir de voir réaliser cet équipement nécessaire au nouvel ensemble immobilier. Il lui demande de bien vouloir donner les instructions nécessaires pour que soit ouvert rapidement ce bureau de poste.

Lycée de jeunes filles d'Arras : situation.

31639. — 17 octobre 1979. — **M. Raymond Dumont** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur la situation du lycée de jeunes filles d'Arras dont : huit classes de seconde sur dix comptent plus de trente élèves ; quatre classes de première comptent plus de trente-trois élèves ; sept terminales sur neuf comptent plus de trente-six élèves. Il souhaite que les crédits nécessaires soient affectés à cet établissement permettant la création des postes d'enseignants nécessaires, alors que plus de 400 maîtres auxiliaires sont en chômage dans le rectorat de Lille.

Personnels militaires handicapés : attribution des emplois réservés.

31640. — 17 octobre 1979. — **M. Jean-Pierre Cantegrit** appelle l'attention de **M. le secrétaire d'Etat aux anciens combattants** sur la complexité de la procédure relative à l'attribution d'emplois administratifs publics réservés aux personnels militaires handicapés contraints à un reclassement. Dans un premier temps, les dossiers

des requérants sont transmis, après intervention de la Cotorep (Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel), au service interdépartemental des anciens combattants, qui doit saisir le secrétariat d'Etat. Le règlement de ces diverses formalités ouvre la possibilité, avec les délais y afférents, de passer un examen ouvert par les différentes administrations contactées qui sont susceptibles de recruter ces catégories de personnel. Or, il s'avère que les postes vacants entrant dans le quota des emplois réservés au reclassement de ces personnes handicapées est extrêmement faible, ce qui réduit considérablement les possibilités d'accès aux intéressés. D'autre part, les délais constatés entre la date de la réussite à l'examen ouvrant droit à l'une des catégories d'emplois réservés et l'attribution définitive du poste se révèlent considérables et sont de nature à porter préjudice à des personnes handicapées, qui connaissent souvent durant cette attente de graves difficultés financières. Il lui demande quelles mesures il compte mettre en œuvre, qui soient orientées dans le sens d'une simplification de la procédure administrative et d'un effort accru en faveur de cette catégorie de français.

*Marché communautaire des fruits et légumes :
dissociation des prix de référence et d'intervention.*

31641. — 17 octobre 1979. — **M. François Dubanchet** demande à **M. le ministre de l'agriculture** de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre ou de proposer au niveau de la C.E.E. afin d'assurer un véritable respect de la préférence communautaire dans la gestion des marchés des fruits et légumes et s'il ne conviendrait pas, notamment afin de maintenir et d'améliorer le revenu des producteurs, de dissocier le prix de référence du prix d'intervention, ce qui entraînerait un maintien des cours des fruits et légumes à un niveau souhaitable.

Naissances gemellaires : prolongement du complément familial.

31642. — 17 octobre 1979. — **M. François Dubanchet** attire l'attention de **M. le ministre de la santé et de la sécurité sociale** sur le problème du complément familial lors des naissances gemellaires. Les pouvoirs publics ont réparé récemment une inégalité en payant, en cas de naissance multiples, les primes prénatales au prorata du nombre d'enfants ; toutefois, une injustice subsiste pour le complément familial. Le complément familial est versé lorsque les deux premiers enfants sont des jumeaux seulement pendant trois ans ; or, il reste évident que s'il y avait eu deux naissances successives, cette allocation aurait été payée au minimum pendant trois ans et neuf mois. Il le prie d'examiner la possibilité d'octroyer le complément familial pendant un an supplémentaire lorsque les deux premières naissances sont gemellaires.

Entreprises artisanales : abattement fiscal.

31643. — 17 octobre 1979. — **M. Francisque Collomb** attire l'attention de **M. le ministre du budget** sur la nécessité d'atténuer, d'aménager ou de compenser les charges financières des entreprises artisanales et s'il ne conviendrait pas à cet égard d'appliquer un abattement dégressif de la base d'imposition à la taxe professionnelle jusqu'à dix salariés en faveur de ces entreprises, l'imposition au plein n'intervenant dès lors qu'à partir du onzième salarié.

*Accès des cadres privés d'emploi
aux corps des fonctionnaires.*

31644. — 17 octobre 1979. — **M. Pierre Ceccaldi-Pavard** attire l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur les conditions d'application de la loi n° 77-730 du 7 juillet 1977 instituant pour les cadres privés d'emploi du fait de motifs économiques, des modalités exceptionnelles d'accès aux corps de fonctionnaires des catégories A et B ainsi qu'aux corps et emplois de même niveau dans les collectivités locales, les établissements publics, les entreprises publiques et les services concédés. Il expose que l'article 3 de la présente loi prévoyait qu'un décret en Conseil d'Etat déterminerait les critères en vue de la prise en compte partielle des années accomplies en qualité de cadres par les personnes concernées. Or, il constate que le décret n° 79-397 du 10 mai 1979 fixant application de l'article 3 de la loi n° 77-730 ne définit ces critères d'ancienneté que pour le corps des fonctionnaires de l'Etat. Il lui demande en conséquence de bien vouloir lui préciser ce qu'il advient de la prise en compte de l'ancienneté pour les cadres recrutés dans les corps et emplois des collectivités locales et si un décret est prévu spécialement à cet effet.

Transports S. N. C. F. Dourdan—Paris : situation.

31645. — 17 octobre 1979. — **M. Pierre Ceccaldi-Pavard** attire à nouveau l'attention de **M. le ministre des transports** sur la situation des transports S. N. C. F. Dourdan—Paris. Il lui rappelle qu'à la suite de la décision de la S. N. C. F. de différencier, à compter du 15 septembre 1978, les trains Etampes—Paris et Dourdan—Paris en supprimant les raccordements à Brétigny, une nouvelle grille a été établie qui a perturbé considérablement le trafic Dourdan—Paris. Des arrêts supplémentaires ont été créés, des retards permanents ont été constatés en automne et hiver 1978-1979. La direction de la S. N. C. F., malgré tous ses efforts, n'a pas assuré le service auquel étaient habitués les usagers de la ligne Dourdan—Paris. Il a été alors indiqué que, lors de la jonction Invalides—Orsay, les désagréments constatés cesseraient. La ligne Invalides—Orsay a été mise en service le 1^{er} octobre et il faut malheureusement constater que depuis cette date de nouveaux et importants retards ont lieu. Par ailleurs, si l'arrêt à Sainte-Geneviève-des-Bois a été supprimé, un arrêt à Choisy-le-Roi a été institué, ne modifiant ainsi en rien la durée du trajet. Devant cette situation hautement préjudiciable aux usagers de la ligne Dourdan—Paris, il lui demande quelles mesures sont envisagées par la S. N. C. F. pour qu'elle respecte enfin ses horaires, pour que les voyageurs de la ligne de Dourdan soient traités comme ceux de la ligne d'Etampes et notamment que des trains directs soient prévus pour Dourdan comme ils le sont pour Etampes.

Médecins guadeloupéens : obligation d'affiliation à la C. A. R. M. F.

31646. — 17 octobre 1979. — **M. Marcel Gargar** appelle l'attention de **M. le ministre de la santé et de la sécurité sociale** sur le regrettable et condamnable procédé de la caisse autonome de retraite des médecins français (C. A. R. M. F.) consistant à pratiquer, arbitrairement, des saisies sur les comptes bancaires et les outils de travail des médecins guadeloupéens et cela sans attendre le règlement du contentieux porté devant les tribunaux. Ces inattendues mesures répressives ont causé une vive émotion dans le monde médical comme dans l'opinion publique et donné lieu, le 1^{er} octobre, à une grève de vingt-quatre heures suivie par tout le corps médical y compris les médecins hospitaliers. Bon nombre de praticiens contestent l'obligation d'affiliation à la C. A. R. M. F. d'autant que celle-ci refusait leur adhésion et le bénéfice de l'aide financière aux jeunes praticiens lors de leur première installation. Le syndicat unifié des médecins guadeloupéens revendique, à juste titre, que l'affiliation à la C. A. R. M. F. soit rendue facultative comme en 1963. Ce syndicat conteste également le taux élevé et la rétroactivité des cotisations atteignant des sommes très élevées. Il lui demande de mettre fin à ce conflit vieux de onze ans et dû à l'incohérence des interprétations des textes régissant la C. A. R. M. F. et de prononcer le caractère facultatif de l'appartenance des médecins guadeloupéens à la caisse autonome de retraite des médecins français.

Guadeloupe : maintien de structures industrielles.

31647. — 17 octobre 1979. — **M. Marcel Gargar** appelle l'attention de **M. le ministre de l'industrie** sur la désastreuse situation économique de la Guadeloupe. En effet, lourdement frappé par les récents cyclones David et Frédéric, le pays se trouve maintenant menacé d'une nouvelle catastrophe, celle de la soudaine fermeture de l'usine Blanchet de la commune de Morne-à-L'Eau, une des plus importantes unités de production de sucre de l'archipel guadeloupéen. L'information de cette fermeture, diffusée par FR 3 les 21 et 22 septembre dernier, a provoqué émotion, inquiétude et colère des travailleurs qui constatent avec anxiété l'accélération du processus de démantèlement de l'unique structure industrielle de ce pays insulaire sous-équipé et sous-industrialisé. Sur un total de trente usines en 1936, on n'en compte aujourd'hui que six, dont quatre promises à une fermeture imminente. A cette cadence, il n'existera avant peu aucune unité de production à la Guadeloupe, qui sera contrainte de tout acheter à l'étranger y compris le sucre et le rhum, principales productions exportables et génératrices de créations d'emploi. Les explications données à l'Assemblée nationale le 3 octobre dernier par le secrétaire d'Etat aux D. O. M. concernant la fermeture de Blanchet, loin de rassurer les travailleurs, leur font craindre le pire. La décision du comité interministériel d'aménagement des structures industrielles de procéder à la restructuration de l'industrie sucrière en Guadeloupe ne comporterait-elle pas la liquidation à court terme de cette industrie et l'élimination de sa production de sucre dans la Communauté économique européenne. Pour freiner cette vertigineuse dégringolade de l'économie locale et atténuer l'angoisse de la population, n'est-il pas

d'une urgente nécessité de transformer ces entreprises défaillantes en sociétés d'économie mixte dans lesquelles le conseil général de la Guadeloupe, les propriétaires et les communes seraient partie prenante? Une telle nécessaire solution aurait pour heureux effet : a) de préserver la permanence de l'emploi ; b) de revigorer l'économie par trop anémiée de tout l'archipel ; c) de retenir au pays les jeunes à la recherche d'un emploi. Le budget 1980 de l'industrie peut efficacement contribuer à sauver et à maintenir l'essentielle raison des Guadeloupéens de travailler et de vivre au pays. Ainsi, ils passeraient du stade de l'assistance à celui de la responsabilité.

Véhicules automobiles : fonctionnement à l'éthanol.

31648. — 17 octobre 1979. — **M. Claude Fuzier** appelle l'attention de **M. le ministre de l'industrie** sur le choix fait par le Brésil concernant le problème du pétrole pour le fonctionnement des véhicules automobiles : les dirigeants de ce pays le remplacent peu à peu par l'éthanol, alcool de canne à sucre. Selon certaines estimations, dans cinq ans, les véhicules brûlant de l'éthanol représenteront près de la moitié du parc automobile brésilien. Il lui demande, en conséquence : 1^o si les pouvoirs publics français ont étudié ces réalisations brésiliennes ; 2^o s'il n'estime pas que la France pourrait y trouver de nombreux avantages, tant pour relancer l'économie de nos départements d'outre-mer, où la production de la canne à sucre s'effondre, que pour moins dépendre de l'étranger pour nos approvisionnements en pétrole.

Personnel communal sous-rémunéré : rappels.

31649. — 17 octobre 1979. — **M. Pierre Noé** appelle l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur la situation de certains agents communaux en ce qui concerne leurs rémunérations et les incidences qui en découlent pour leur retraite. A la suite des changements intervenus dans certaines municipalités après les élections municipales de mars 1977, il est apparu dans certaines communes une gestion plutôt fantaisiste, mettant ainsi en lumière des erreurs dites « involontaires », des négligences manifestes et des incapacités notoires, alliées à une absence totale de responsabilité de la fonction communale. C'est ainsi, à titre d'exemple, qu'une commune a, de 1963 à 1977 payé ses agents communaux au-dessous du tarif légal et même au-dessous du S. M. I. C. En mars 1977, la nouvelle municipalité a réajusté les salaires et reconsidéré les carrières ; il n'en reste pas moins un arriéré de salaire d'un montant de 15 millions de centimes, préjudice important si l'on considère la faiblesse des salaires de la fonction communale. Il s'étonne qu'une telle situation ait pu se perpétuer pendant quatorze ans sans réaction de la part des autorités administratives. Il lui demande à qui incombe la responsabilité de payer cet arriéré, sachant que les autorités préfectorales, syndicat interdépartemental pour le personnel des collectivités locales, caisse des dépôts et consignations ont été informés de ces faits en 1977, sans apporter de réponse, sinon une persistante réclamation auprès de la municipalité de fournir l'état « modèle D » concernant l'affiliation des agents communaux à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, état qui n'a jamais été établi par l'ancienne municipalité malgré de nombreux rappels. Il lui rappelle la difficulté pour certaines communes, aujourd'hui, de fournir des renseignements ou des justifications, les archives ayant bien souvent disparu au moment des élections. Il lui demande, dans un tel cas, s'il envisage de réparer le préjudice subi par les agents communaux en attribuant à la commune une subvention exceptionnelle étant entendu que le budget communal ne saurait supporter une charge supplémentaire d'une telle importance.

Maîtres nageurs sauveteurs en milieu scolaire : situation.

31650. — 17 octobre 1979. — **M. Marcel Debarge** appelle l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur le maintien de l'agrément imposé aux maîtres nageurs sauveteurs en milieu scolaire. Si ces professions sont placées sous l'autorité de l'inspection départementale de l'éducation, ce sont les communes qui sont leur employeur, il ne peut alors que s'inquiéter du partage inégal des responsabilités entre l'Etat et les collectivités. Les communes, encore une fois, assument les charges financières sans assumer les compétences. Il lui demande de reconsidérer la question de l'agrément imposé à ces professions sportives communales.

Classes de 4^e : crédits pour l'achat des livres.

31651. — 17 octobre 1979. — **M. Raymond Dumont** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur le fait que : 1^o les crédits prévus pour l'achat de huit livres en faveur des classes de quatrième se montent à 175 francs, ce qui manifestement est insuffisant étant

donné le prix actuel des ouvrages; 2° rien n'est prévu en faveur des élèves qui ont choisi deux options et auront besoin d'un neuvième manuel. Il lui demande quelles mesures il compte prendre pour assurer réellement la gratuité des livres en faveur des élèves de quatrième.

C. E. E. : écoulement des stocks de beurre.

31652. — 17 octobre 1979. — **M. Roger Boileau** demande à **M. le ministre de l'agriculture** de bien vouloir établir un bilan de l'utilisation des sommes recueillies sur les taxes de coresponsabilité au niveau de la Communauté économique européenne tendant à permettre l'écoulement des stocks de beurre à un prix raisonnable.

Prime de transport : revalorisation.

31653. — 17 octobre 1979. — **M. André Bohl** demande à **M. le ministre du travail et de la participation** de bien vouloir lui indiquer s'il entre dans les intentions du Gouvernement de majorer prochainement la prime de transport; en effet, cette prime de 23 francs n'a pas évolué depuis 1975.

Statut des gardes-chasse : avancement et âge de la retraite.

31654. — 17 octobre 1979. — **M. Maurice Blin** demande à **M. le ministre du budget** les mesures qu'il a prises ou qu'il compte prendre pour remédier aux imperfections des dispositions du décret n° 77-898 du 2 août 1977 portant statut des gardes-chasse de l'office national de la chasse — pris en application de l'article 10 de la loi n° 75-347 du 14 mai 1975 modifiant l'article 384 du code rural — et aux termes duquel des distorsions préjudiciables existent en matière d'avancement, tant en ce qui concerne la promotion de deuxième classe au grade de première classe qu'en ce qui concerne les gardes promus gardes-chefs principaux qui se trouvent au moment de leur promotion dans une situation financière peu favorable.

Statut des gardes-chasse.

31655. — 17 octobre 1979. — **M. Jean David** demande à **M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie** la suite qu'il entend réserver aux revendications présentées par le syndicat des gardes de l'office national de la chasse et de la protection de la nature portant sur : 1° la création d'un corps de police nationale de la nature comme le demande la proposition de loi déposée le 17 avril à l'Assemblée nationale sous le n° 1006; 2° le classement, dans leur nouveau cadre, à un échelon égal ou supérieur mais avec maintien de l'ancienneté acquise des agents promus gardes-chefs et gardes-chefs principaux; 3° la répartition des gardes-chasse à raison de 60 p. 100 en première classe et 40 p. 100 en seconde classe; 4° la possibilité pour 25 p. 100 des gardes et des gardes-chefs d'intégration dans les groupes V et VII; 5° l'institution d'un grade de garde-chef principal major; 6° l'abaissement de l'âge de la retraite des gardes-chasse à soixante ans.

Apprentissage : orientation des jeunes.

31656. — 17 octobre 1979. — **M. Jean-Pierre Blanc** attire l'attention de **M. le ministre du commerce et de l'artisanat** sur le rôle de la formation initiale dans la création d'entreprises artisanales, commerciales et d'emplois. Il lui demande s'il ne conviendrait pas que l'orientation des jeunes puisse se faire dès la classe de cinquième et quatrième, de sorte que ceux-ci puissent être dirigés vers les classes préparatoires à l'apprentissage en temps utile pour leur permettre une adaptation rapide aux métiers et à la vie de l'entreprise avant l'entrée en apprentissage.

Transports routiers de marchandises : demandes de licences.

31657. — 17 octobre 1979. — **M. André Bohl** attire l'attention de **M. le ministre des transports** sur le fait que le nombre de demandes de licences de transport sur le contingent de zone longue dépasse à l'heure actuelle de très loin la valeur du contingent accordé. Il lui demande de bien vouloir lui préciser s'il ne conviendrait pas que les dossiers qui n'auraient pu être satisfaits soient maintenus sans nouvelle démarche par les chefs d'entreprise, dans la perspective de l'attribution prochaine d'un nouveau contingent.

Entreprise d'armement en difficulté : commandes de l'Etat.

31658. — 17 octobre 1979. — **M. Louis Perrein** attire l'attention de **M. le ministre de la défense** sur la situation de la Société française de munition. Cette entreprise en difficulté vient d'annoncer de nombreux licenciements : 50 licenciements dans l'établissement d'Issy-les-Moulineaux, 15 dans son établissement de Paris et 35 à Survilliers. Ces mesures semblent consécutives à un ralentissement des fabrications. Or 80 p. 100 de ses fabrications sont de caractère militaire. Il lui demande de bien vouloir lui indiquer quelle mesure il compte prendre afin que l'entreprise puisse maintenir un volume de fabrication suffisant, le temps d'assurer le réemploi des personnels touchés par ces licenciements.

Fuel domestique : liberté d'approvisionnement et libre concurrence.

31659. — 17 octobre 1979. — **M. Francisque Collomb** attire l'attention de **M. le ministre de l'économie** sur les conséquences qu'entraîne pour les villes l'application de l'arrêté du 30 juin 1979 fixant les dispositions relatives à l'obligation saisonnière de stocks de réserves pétrolières. Ledit arrêté précise en effet, dans ses articles 3 et 4, qu'à compter du 1^{er} janvier 1979 « tout consommateur de fuel-oil domestique qui s'était approvisionné au cours de la période du 1^{er} janvier 1978 au 31 décembre 1978, dite période de référence, bénéficie d'un droit d'approvisionnement auprès du ou des fournisseurs, qualifiés de fournisseurs de référence, qui l'avaient livré au cours de cette période ». Outre le fait que le taux d'encadrement prévu (90 p. 100) viendra pénaliser les efforts réalisés par les responsables des collectivités locales afin d'économiser un maximum d'énergie au cours de l'année 1978, ces dispositions ne permettront plus aux maires de faire jouer la libre concurrence entre les entreprises locales et régionales ou nationales assurant la commercialisation du fuel-oil domestique, ce qui peut porter préjudice aussi bien aux dites entreprises qu'aux budgets communaux. Il lui demande, compte tenu des considérations ainsi énoncées en comprenant les impératifs ayant guidé le Gouvernement à prendre des mesures de contingentement, de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre tendant à rendre aux maires la liberté d'approvisionnement et rétablir la libre concurrence entre fournisseurs.

Sociétés françaises par actions : régime fiscal.

31660. — 17 octobre 1979. — **M. Paul Guillard** expose à **M. le ministre du budget** que l'article 60 de la loi de finances pour 1977, n° 76-1232 du 29 décembre 1976 (code général des impôts, art. 214-A), a institué un régime fiscal de faveur permettant aux sociétés françaises par actions dont les titres sont admis à la cote officielle des bourses françaises de valeurs mobilières, qui procèdent à des augmentations de capital entre le 1^{er} janvier 1977 et le 31 décembre 1980, de déduire de leurs bénéfices imposables, pendant une période limitée à cinq exercices, les dividendes alloués aux actions émises à l'occasion de ces opérations et représentant des apports en numéraire. La déduction des dividendes doit être opérée sur les résultats de l'exercice au cours duquel ces dividendes sont effectivement mis en paiement et dans la limite de 7,50 p. 100 du montant des fonds appelés et non remboursés. Par ailleurs, l'article 16 de la loi de finances pour 1978, n° 77-1467 du 30 décembre 1977, a étendu le champ d'application de ce régime de déduction des dividendes aux petites et moyennes entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés qui procèdent à des augmentations de capital par incorporation de tout ou partie des sommes mises à leur disposition par les associés dirigeants et représentant le caractère d'avances stables. Il lui demande, toutes autres conditions étant remplies, si une augmentation de capital décidée par une assemblée générale extraordinaire en date du 21 novembre 1977 et constatée par une déclaration notariée en date du 23 décembre 1977, est susceptible de bénéficier des dispositions de l'article 16 de la loi de 1977 élargissant le champ d'application du régime fiscal de faveur. Il souhaiterait d'autre part connaître quelle interprétation doit être donnée en la circonstance à la terminologie « associés ou actionnaires possédant en droit ou en fait la direction de l'entreprise » issue de l'article 812 A du code général des impôts, à laquelle il convient de se référer, et si en particulier cette qualité peut être retenue en ce qui concerne un administrateur non investi d'un mandat de directeur titulaire d'actions correspondant à 48 p. 100 du capital, mais qui apporte, depuis la création en 1972 de la société, un concours financier complémentaire, égal actuellement à environ 10 p. 100 du capital, et qui participe activement au niveau du conseil d'administration à toutes les décisions prises devant engager l'avenir de la société.

Objets publicitaires : régime fiscal.

31661. — 17 octobre 1979. — **M. Paul Guillard** rappelle à **M. le ministre du budget** que l'article 238 de l'annexe II du code général des impôts autorise le droit à déduction de la T.V.A. incorporée au prix d'achat d'articles publicitaires dans la mesure où il s'agit d'objets de faible valeur conçus spécialement pour la publicité. Il lui expose le cas d'un groupement d'intérêt économique constitué entre commerçants relevant de diverses activités mais reliés entre eux par une même étiquette publicitaire. Ce groupement a pour objet essentiel d'entretenir une publicité permanente au bénéfice de ses membres et d'effectuer entre eux la répartition, d'une part, des charges de gestion et, d'autre part, par compensation partielle ou totale, des remises accordées à la clientèle sur cartes de fidélité. Il lui demande si, dans un tel cas, il est ou non possible de déduire la T.V.A. incorporée au prix d'achat d'articles destinés à être remis en cadeaux dans le cadre de concours publicitaires, notamment, et représentés par des objets d'une certaine valeur : appareils de radio, réfrigérateurs, appareils de télévision, bicyclettes, etc., ne comportant pas nécessairement une marque indélébile de publicité.

Restrictions des importations de viande bovine dans la Communauté économique européenne.

31662. — 17 octobre 1979. — **M. Jean Cluzel** attire l'attention de **M. le ministre de l'agriculture** sur l'importance des importations dérogatoires de viande bovine dans la Communauté économique européenne. Celles-ci ont en effet atteint 450 000 tonnes, soit 7 p. 100 du marché communautaire. Il lui demande de bien vouloir lui préciser les dispositions que le Gouvernement envisage de prendre au niveau de la C.E.E. tendant à réduire ces importations.

C.E.E. : hiérarchie entre les prix des différents marchés.

31663. — 17 octobre 1979. — **M. Jean Cluzel** demande à **M. le ministre de l'agriculture** de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre, au niveau communautaire, tendant à redonner un rôle majeur d'orientation au marché de la viande bovine en instituant une meilleure hiérarchie entre le prix de la viande bovine et celui du lait, d'une part, et entre le prix de la viande et celui des céréales, d'autre part.

Utilisation des taxes de coresponsabilités par la Communauté économique européenne.

31664. — 17 octobre 1979. — **M. Jean Cluzel** demande à **M. le ministre de l'agriculture** de bien vouloir établir un bilan de l'utilisation des taxes de coresponsabilités par la Communauté économique européenne, notamment en matière de publicité en faveur de la consommation des produits laitiers au sein de la Communauté.

Entreprises de presse : régime fiscal.

31665. — 17 octobre 1979. — **M. Jean-François Pintat** expose à **M. le ministre de l'économie** que les aides de toute nature, et plus spécialement les privilèges fiscaux dont bénéficient les entreprises de presse, faussent à un tel point les conditions de la concurrence entre elles et les imprimeries de labeur, que l'avenir de ces dernières s'en trouve gravement menacé. Il lui demande s'il ne lui paraîtrait pas opportun et urgent de déterminer de nouvelles modalités d'attribution d'aides à la presse de telle façon que celles-ci demeurent sans influence sur le coût de réalisation d'un imprimé donné, que celui-ci soit réalisé par une imprimerie dite « de presse » ou une imprimerie dite « de labeur ».

ABONNEMENTS

	FRANCE et Outre-mer.	ÉTRANGER
	Francs.	Francs.
Assemblée nationale :		
Débats	36	225
Documents	65	335
Sénat :		
Débats	28	125
Documents	65	320

DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION
26, rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone } Renseignements : 579-01-95
Administration : 578-61-39

TELEX 201176 F DIRJO-PARIS