

N° 326

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 avril 1986.

PROPOSITION DE LOI

*visant à abroger l'article 36 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986,
portant dispositions diverses relatives aux **collectivités locales**.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Charles FERRANT et Paul CARON,

Sénateurs.

(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).

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, sur proposition de M. Joseph Menga, député (PS) de Seine-Maritime, fut adopté un article additionnel devenu l'article 36 de la loi promulguée le 9 janvier 1986.

Cet article qui crée un article L. 163-17-2 (nouveau) au code des communes prévoit que désormais : « Lorsqu'il s'est écoulé plus de dix ans depuis la création d'un syndicat de communes à vocation multiple, un adhérent, dont la population excède 5 % de la population totale regroupée, peut demander, dans un délai de six mois, à se retirer du groupement si une extension des compétences initialement exercées par ce dernier a été décidée contre son avis, exprimé par ses délégués au comité syndical et par le conseil municipal en application de l'article L. 163-17 du présent code.

Si, dans un délai de six mois à compter de cette demande, il n'a pas été décidé de rapporter la décision d'extension des attributions, le retrait de la commune intervient de plein droit. Il est constaté par le représentant de l'Etat dans le département.

La commune dont le retrait est intervenu finance les annuités d'emprunt non échues afférentes aux équipements dont elle bénéficie.

Les modalités de cette participation ainsi que les conditions financières et patrimoniales du retrait font l'objet d'une convention entre le syndicat et la commune intéressée, ratifiée par le représentant de l'Etat dans le département. En l'absence d'accord, les conditions financières et patrimoniales sont arrêtées par le représentant de l'Etat dans le département après avis de la Chambre régionale des comptes.

Ledit article L. 163-17-2 du code des communes est applicable aux décisions d'extension des compétences des syndicats de communes à vocation multiple prises dans un délai de douze mois précédant la publication de la présente loi.

En ce cas, le délai de six mois prévu au premier alinéa dudit article court à compter de la publication de la présente loi.

Enfin, sans doute, pour tenter de donner une portée moins spécifique à ces dispositions, il est précisé que : « Les dispositions de l'article L. 163-17-2 du code des communes sont applicables aux districts ».

Pour régler une affaire ponctuelle au demeurant sans conséquences financières pour les contribuables de l'agglomération rouennaise, puisqu'entièrement financée sur la taxe versement de transport, les opposants au projet de transformation de la gare de Rouen n'ont pas hésité à faire intervenir le législateur au risque non aléatoire de déstabiliser de façon durable les très nombreux établissements de coopération intercommunale qui existent et fonctionnent dans notre pays.

En effet, une seule commune, comprise dans le syndicat à vocation multiple de l'agglomération rouennaise à notre connaissance peut prétendre bénéficier de ces nouvelles dispositions : la ville du Grand-Quevilly dont l'ancien Premier ministre est le premier adjoint.

La commune du Grand-Quevilly compte 31.827 habitants soit 8,175 % de l'ensemble formé par le S.I.V.O.M. de l'agglomération rouennaise créé en 1975 lequel a décidé le 22 février 1985 une extension de ses compétences à laquelle s'est opposé son conseil municipal.

Au-delà du rejet même du principe de coopération intercommunale grâce à laquelle seules certaines réalisations d'importance supracommunale peuvent voir le jour, ce texte pose une question fondamentale :

Que devient le principe majoritaire qui régit le fonctionnement de l'ensemble de nos institutions ?

Le dispositif exposé précédemment supprime purement et simplement toute référence à ce principe élémentaire puisqu'un seul partenaire peut remettre en cause de façon radicale un processus accepté par une majorité fût-elle qualifiée.

Jusqu'alors et selon un des principes fondamentaux de toute démocratie les décisions étaient prises à la majorité. Ce principe avait cependant été tempéré pour les discussions importantes par l'institution d'une majorité dite qualifiée requérant un accord réunissant aux moins deux tiers des parties prenantes.

Or, dans le cas présent, il ne s'agit même pas de renforcer cette « majorité exceptionnelle » mais de permettre à un seul des partenaires de détruire tout l'édifice.

De surcroît, cette nouvelle disposition législative remet également en cause les principes qui fondent les lois de décentralisation, récemment entrées en vigueur.

L'article 163-17-2 nouveau du code des communes constitue en effet, l'antithèse remarquable de l'esprit et de la lettre de la loi du 2 mars 1982 et des nombreux textes qui ont suivi.

Pour les élus qui vivent chaque jour la « décentralisation » chaque paragraphe de ce nouvel article les interpelle directement.

Le premier alinéa commence par poser des conditions d'ancienneté du syndicat, (plus de dix années), ainsi qu'un quota relatif à l'importance démographique des communes pouvant demander un retrait d'un syndicat à vocation multiple (plus de 5 % de la population totale). C'est-à-dire que les syndicats n'ayant pas dix ans d'âge, ainsi que les communes de syndicat « anciens », représentant moins de 5 % de la population globale, sont exclus. Est-ce à dire qu'ils ne sont pas concernés par une extension de compétences ? Y a-t-il des degrés dans la solidarité et la libre administration des communes ?

Les autres dispositions de l'article L. 163-17-2 déterminent les délais d'exercice du droit de retrait. Si les conditions énoncées au premier alinéa sont remplies, le retrait de la commune intervient de plein droit, le représentant de l'Etat se bornant à constater cette situation. Cependant, apparemment sensible aux désordres qu'un tel retrait pourrait occasionner au sein des groupements dans lequel cette procédure serait suivie, le législateur a prévu la conclusion d'une convention entre le syndicat et la commune pour régler les conditions financières et patrimoniales du retrait. Cet intérêt sur les conséquences d'un bouleversement n'est d'ailleurs qu'apparent puisqu'immédiatement après, le texte prévoit qu'en l'absence d'accord, les conditions financières et patrimoniales sont arrêtées par le représentant de l'Etat dans le département après avis de la chambre régionale des comptes.

En outre et pour compléter le caractère circonstanciel du dispositif, l'article L. 163-17-2 est rendu applicable aux décisions d'extension des compétences des syndicats de communes à vocation multiple prises depuis le 10 janvier 1985. Or, la délibération du S.I.V.O.M. de l'agglomération rouennaise remonte au 22 février 1985.

Que penser dans ces conditions, de la décentralisation qui devait être le fer de lance de la gestion locale, alors qu'on renvoie au représentant de l'Etat la charge délicate de décider sur un point capital de la liberté communale : le vote de l'impôt local ?

C'est sans doute la première fois depuis la proclamation de la République française qu'un Premier ministre fait adopter par l'Assemblée nationale une loi circonstancielle se rapportant aux affaires municipales dont il assume par ailleurs la charge.

Sans nier la nécessité de revoir les conditions de retrait des communes d'un syndicat intercommunal ou d'un district, il nous semble que la procédure utilisée est pour le moins singulière et qu'en tout état de cause, ce problème devrait faire l'objet d'une étude plus approfondie.

Il ne peut être question de légiférer dans de telles conditions au mépris de l'intérêt général ou en considération de simples intérêts particuliers voire personnels.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

L'article 36 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales est abrogé.