

N° 70

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 octobre 2018

PROPOSITION DE LOI

tendant à renforcer l'évaluation préalable du retrait ou de l'adhésion des communes à des établissements intercommunaux ou à des syndicats mixtes ou de communes,

PRÉSENTÉE

Par MM. Rémy POINTEREAU, Bruno RETAILLEAU, Hervé MARSEILLE, Alain MILON, Jean BIZET, Mme Sophie PRIMAS, M. Hervé MAUREY, Mmes Élisabeth LAMURE, Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, Nicole DURANTON, MM. Alain JOYANDET, Jean-Claude LUCHE, Jean-Noël CARDOUX, François GROSDIDIER, Cédric PERRIN, Michel RAISON, René DANESI, Claude KERN, Mme Brigitte MICOULEAU, M. Joël GUERRIAU, Mmes Sylviane NOËL, Jacky DEROMEDI, MM. Cyril PELLEVAL, Jean-Marc BOYER, Henri LEROY, Jean-Pierre VIAL, Édouard COURTIAL, Olivier PACCAUD, Antoine LEFÈVRE, Marc-Philippe DAUBRESSE, Arnaud BAZIN, Charles GUENÉ, Mmes Frédérique PUISSAT, Catherine DUMAS, MM. Michel CANEVET, Jean-Pierre DECOOL, Louis-Jean de NICOLAY, Mme Vivette LOPEZ, MM. Benoît HURÉ, François CALVET, Jean-Marie MORISSET, Jean-François MAYET, Mme Catherine MORIN-DESAILLY, M. Daniel LAURENT, Mme Annick BILLON, MM. Gérard LONGUET, Sébastien MEURANT, Daniel CHASSEING, Ronan LE GLEUT, Jean-Paul PRINCE, Patrick CHAIZE, Alain DUFAUT, Jean-François LONGEOT, Mme Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, MM. Jean-Pierre MOGA, Bernard FOURNIER, Michel VASPART, Mmes Sonia de la PROVÔTÉ, Corinne IMBERT, MM. Loïc HERVÉ, Bernard BONNE, Jean-Raymond HUGONET, Mmes Françoise GATEL, Marie MERCIER, Jocelyne GUIDEZ, Anne-Marie BERTRAND, MM. Alain MARC, Jean Pierre VOGEL, Mme Catherine DEROCHÉ, MM. Stéphane PIEDNOIR, François PILLET, Philippe DALLIER, Pierre CHARON, Mme Évelyne RENAUD-GARABEDIAN, M. Charles REVET, Mme Florence LASSARADE, MM. Jackie PIERRE, Laurent DUPLOMB, Jean-François HUSSON, Alain FOUCHÉ, Christophe PRIOU, Jacques GENEST et Mathieu DARNAUD,

Sénateurs

(Envoyée 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,

En dépit de dispositions juridiques claires du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatives à la procédure de retrait (ou d'adhésion) d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)¹, on constate une multiplication de contentieux entre l'EPCI et le conseil municipal concerné, et ce même après l'intervention du représentant de l'État dans le département, laquelle est prévue à l'article L. 5214-26 du CGCT.

Il ressort de ces nombreux contentieux, mais également du ressenti des élus locaux, que les désaccords relatifs à la restitution des biens mis à disposition par la commune ou des biens acquis ou réalisés par l'établissement public sont liés à une mauvaise évaluation *ex-post* et *ex-ante* des conséquences du retrait (ou de l'adhésion) de la commune requérante.

Lorsque l'assemblée délibérante est réunie pour arbitrer, il peut en effet s'avérer difficile, en dehors des motivations politiques, d'apporter un vote – *sans évaluation préalable* – sur un dossier dont les conséquences, notamment financières, peuvent être importantes pour les deux parties concernées.

Le cas de la commune de Mareuil-sur-Arnon et la communauté de communes du pays d'Issoudun (CCPI) - *département de l'Indre* – loin d'être isolé – constitue en ce sens un parfait exemple.

En désaccord sur les conditions de sortie, la commune s'était retrouvée dans une situation financière délicate, devant procéder à des dépenses obligatoires résultant de son retrait. S'ensuit une importante augmentation des impôts locaux pour ne pas tomber sous la tutelle de la préfecture². Une situation qui aurait pu être évitée si l'assemblée délibérante disposait - *avant de voter* - d'une évaluation/étude d'impact relative aux conséquences liées à la demande de retrait, notamment sur les questions de répartition des biens acquis postérieurement à la constitution de l'EPCI, qui soulèvent beaucoup d'interrogations.

¹ Article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales

² Chambre régionale des comptes (Centre – Limousin), avis n° 18 du 25 juillet 2014

L'objectif de cette proposition de loi est, sans remettre en question le loisible droit aux communes de se retirer ou d'adhérer à un EPCI, **d'améliorer l'évaluation préalable des retraits et des adhésions de communes à des structures intercommunales.**

Les acteurs concernés pourront ainsi demander au représentant de l'État dans le département d'élaborer une évaluation préalable relative :

- au retrait de la commune de l'établissement public de coopération intercommunale ;

- à l'adjonction, au rattachement ou à l'inclusion de la commune à l'établissement public de coopération intercommunale.

Cette étude contribuera indéniablement à l'amélioration de l'analyse de l'impact du retrait/adhésion de la commune, dans la mesure où elle favorise une meilleure anticipation des subtilités, particulièrement financières, qui peuvent se cacher derrière un tel projet territorial.

L'étude est remise dans un délai de **six mois** à compter de la transmission de la demande au représentant de l'État dans le département. Sa réalisation se fera **en lien avec la commune ainsi que l'établissement concerné**, de manière à ce que l'État prenne bien en compte le point de vue des collectivités territoriales et de leurs groupements, sans imposer le sien.

Il s'agit d'apporter une réponse à l'insuffisante préparation de ces types de procédure.

Tel est l'objet, Mesdames, Messieurs, de la présente proposition de loi.

Proposition de loi tendant à renforcer l'évaluation préalable du retrait ou de l'adhésion des communes à des établissements intercommunaux ou à des syndicats mixtes ou de communes

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 5111-6 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5111-6-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 5111-6-1.* – Par délibération de l'organe délibérant, une commune, un établissement public de coopération intercommunale, un syndicat de communes ou un syndicat mixte peut demander au représentant de l'État dans le département d'élaborer une évaluation préalablement :
- ③ « 1° Au retrait de la commune de l'établissement public de coopération intercommunale, mentionné aux articles L. 5211-19 et L. 5214-26, du syndicat de communes, dans les conditions prévues aux articles L. 5212-29 à L. 5212-30, ou du syndicat mixte, mentionné aux articles L. 5711-5 et L. 5721-6-3 ;
- ④ « 2° À l'adjonction, au rattachement ou à l'inclusion de la commune à l'établissement public de coopération intercommunale, selon les modalités prévues aux II et III de l'article L. 2113-5, aux articles L. 2113-9, L. 5210-1-2 et L. 5211-18, au III de l'article L. 5215-22, aux articles L. 5215-40 et L. 5215-40-1, au III de l'article L. 5216-7, à l'article L. 5216-10 ou au IV de l'article L. 5217-7.
- ⑤ « Cette évaluation est réalisée en lien avec la commune ainsi que l'établissement ou le syndicat concernés. Elle est remise dans un délai de six mois à compter de sa transmission au représentant de l'État dans le département.
- ⑥ « L'évaluation porte sur les conséquences financières et juridiques, pour la commune et l'établissement ou le syndicat, de l'évolution envisagée du périmètre de cet établissement ou de ce syndicat. Lorsque le retrait d'un établissement ou d'un syndicat a pour objet l'adhésion de la commune à un autre établissement, ou lorsque l'adhésion à un établissement vaut retrait d'un syndicat, l'évaluation porte sur les conséquences de ce retrait et de cette adhésion. »

Article 2

Les conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.