

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juin 1975.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à modifier la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970
tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles,*

PRÉSENTÉE

Par M. Adolphe CHAUVIN,

Sénateur.

(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.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi du 10 juillet 1970 relative à la création d'agglomérations nouvelles a permis de résoudre les problèmes de péréquation fiscale et d'unité budgétaire posés par la réalisation d'une ville nouvelle sur le territoire de plusieurs communes. A l'intérieur de la zone d'agglomération nouvelle existe en effet une fiscalité locale unique, dans le cadre, selon les cas, d'un « ensemble urbain », future commune de plein exercice, ou d'un « syndicat communautaire d'aménagement », qui perçoit directement cette fiscalité et exerce,

sur ce territoire, les très larges compétences définies aux articles 4 et 5 de la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

La formule de l'ensemble urbain, adoptée par les collectivités locales pour la ville nouvelle du Vaudreuil, assure une représentation rapide des nouveaux habitants et débouche sur l'application du régime municipal de droit commun. Elle paraît fonctionner de manière satisfaisante.

En revanche la formule du syndicat communautaire d'aménagement, retenue par les collectivités locales dans les autres villes nouvelles, a révélé à l'usage de sérieuses difficultés.

Celles-ci tiennent en particulier :

a) aux règles qui s'appliquent à la composition du comité syndical : formé de représentants des conseils municipaux préexistants, tenant peu compte du poids réel des populations, celui-ci manque souvent de cohésion et de la représentativité nécessaires pour faire face à une tâche exceptionnelle ;

b) à l'absence de représentation des nouveaux habitants au comité syndical dans l'intervalle des élections municipales, alors même que la zone d'agglomération nouvelle se caractérise par un accroissement démographique très rapide ;

c) à l'ambiguïté des relations existant dans la zone d'agglomération nouvelle entre le syndicat communautaire d'aménagement, fort de son monopole fiscal et de ses compétences, et les communes, maîtresses du comité syndical mais ayant perdu une grande part de leurs attributions.

La présente proposition de loi cherche à résoudre ces problèmes sur la base des principes suivants, conformes à la tradition républicaine et aux besoins de notre temps :

1° *Election du comité du syndicat communautaire d'aménagement au suffrage universel direct ;*

2° *Représentation directe et spécifique des nouveaux habitants au sein du comité syndical entre deux élections au suffrage universel.*

3° *Définition claire*, sur la base d'une administration locale à deux niveaux, *des rôles respectifs du syndicat communautaire et des communes* à l'intérieur de la zone d'agglomération nouvelle. Le syndicat est responsable de la réalisation des équipements publics et de la gestion des services d'intérêt intercommunal. La commune, outre ses compétences en matière d'état civil, de police et d'aide sociale, assure la gestion et l'entretien des équipements et services d'intérêt local.

I. — Election au suffrage universel direct du comité syndical.

(Article 2.)

L'élection au suffrage universel direct du comité syndical apparaît, compte tenu du monopole fiscal exercé par le syndicat dans la zone d'agglomération nouvelle, comme une nécessité démocratique. Elle est également souhaitable pour donner naissance à un véritable sentiment de responsabilité collective à l'égard de l'agglomération nouvelle.

Elle pose un problème dans la mesure où le syndicat communautaire d'aménagement n'exerce de compétences de plein droit qu'à l'intérieur de la zone d'agglomération nouvelle, celle-ci peut comporter à la fois des communes entières et des fractions de communes. Il paraît nécessaire que l'élection au suffrage universel direct n'intervienne que lorsque le syndicat communautaire d'aménagement s'est donné des compétences effectives sur l'ensemble des territoires communaux.

La proposition de loi prévoit donc le recours au suffrage universel direct soit lorsque les communes ont demandé, à la majorité qualifiée, l'extension de la zone d'agglomération nouvelle à leurs limites territoriales soit lorsque le syndicat communautaire d'aménagement exerce, sur la partie des territoires communaux demeurant hors zone d'agglomération nouvelle, tout ou partie des compétences d'une communauté urbaine.

Dans ces deux cas, le syndicat prend le nom de communauté d'agglomération nouvelle. Le conseil de communauté est élu au suffrage universel direct, en même temps que les conseils municipaux. L'élection a lieu au scrutin de liste à deux tours, chaque liste devant comporter des représentants de toutes les communes intéressées.

II. — Représentation des nouveaux habitants.

(Article 2.)

La zone d'agglomération nouvelle a pour raison d'être d'accueillir une urbanisation rapide. Il apparaît indispensable que les nouveaux habitants puissent être représentés au fur et à mesure de leur arrivée, entre deux élections générales au suffrage universel direct.

En revanche, il ne paraît ni facile, ni souhaitable d'organiser des consultations trop fréquentes, soit globales, soit quartier par quartier, qui se traduiraient par une campagne électorale quasi permanente.

Il est donc proposé que, dans l'intervalle entre deux renouvellements du conseil de communauté, et chaque fois que les recensements complémentaires annuels auront fait apparaître un accroissement de population au moins égal au quotient de la population municipale totale par le nombre des sièges au conseil de communauté, le conseil désigne des délégués supplémentaires parmi les nouveaux habitants.

III. — Administration locale à deux niveaux au sein de la zone d'agglomération nouvelle.

(Article 13 *quater* nouveau.)

A l'intérieur de la zone d'agglomération nouvelle, le syndicat communautaire d'aménagement (ou la communauté d'agglomération nouvelle proposée) fixe et perçoit directement la fiscalité locale ; il exerce les compétences très larges, couvrant notamment la quasi-totalité des équipements publics, énumérées aux articles 4 et 5 de la loi du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines.

Or, si la nécessité d'un budget d'équipement unique et d'une gestion commune de certains services n'est pas contestable, il est essentiel que les communes demeurent vivantes et actives. Elles correspondent d'ailleurs fréquemment, dans une ville nouvelle, à la communauté de quartier, proche de la vie quotidienne et des besoins des habitants.

La proposition de loi retient donc le principe d'une administration locale à deux niveaux dans laquelle les communes au-delà des compétences qu'elles ont conservé en matière notamment de police, d'état civil et d'aide sociale, se voient confier par le syndicat communautaire (ou la communauté d'agglomération nouvelle) la gestion et l'entretien de l'ensemble des équipements d'intérêt local, dans le cadre de conventions.

*

* *

La proposition de loi doit prévoir également le cas où le syndicat communautaire d'aménagement, faute de disposer encore de compétences étendues à l'ensemble des territoires communaux, reste administré par un comité composé de délégués des conseils municipaux. Il est en effet nécessaire, sans attendre le recours au suffrage universel, d'assurer une meilleure représentativité du comité syndical, en ce qui concerne notamment les habitants nouveaux.

Il est proposé dans ce cas (article 1^{er}) que la répartition des sièges au comité syndical, fixée comme aujourd'hui par accord à la majorité qualifiée entre les communes constituant le syndicat :

a) Tienne compte, non seulement de la population de chaque commune et de son intérêt direct à la réalisation de l'agglomération nouvelle (critères actuels), mais aussi de la population recensée dans la zone d'agglomération nouvelle (où s'exercent les compétences syndicales) ;

b) Prévoie, dans l'intervalle entre les élections municipales, la représentation des nouveaux habitants par des délégués supplémentaires désignés par les conseils municipaux concernés.

En cas d'impossibilité d'accord entre les communes, la répartition des sièges s'effectuerait au prorata de la population municipale totale des communes, chaque commune disposant d'un délégué au moins et aucune ne pouvant avoir la majorité.

*

* *

On notera enfin que sont repris dans la présente proposition de loi les articles 3 et 4 de la proposition de loi récemment déposée par M. Boscher sur le même sujet, qui tendent à renforcer et préciser les pouvoirs du président du syndicat communautaire en ce qui concerne le permis de construire, la voirie, la police de la circulation, et notamment l'organisation des transports en commun.

*

* *

Pour tous ces motifs, il vous est demandé de bien vouloir adopter la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'article 9 de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 9.* — Le syndicat est administré par un comité composé de membres élus par les conseils municipaux des communes intéressées.

« La répartition des sièges entre les communes est fixée par la décision institutive du syndicat par accord entre les conseils municipaux à la majorité prévue à l'article 5 de la présente loi ; toutefois chaque commune est représentée par un délégué au moins et aucune ne peut disposer de la majorité absolue.

« Cette répartition tient compte :

« 1° de la population de chaque commune et de son intérêt direct à la réalisation de l'agglomération nouvelle ;

« 2° de la population recensée dans la zone d'agglomération nouvelle.

« La décision institutive fixe les conditions dans lesquelles la composition du comité syndical est complétée chaque année, dans l'intervalle entre les élections municipales, en fonction de l'accroissement de la population dans la zone d'agglomération nouvelle, par des représentants des nouveaux habitants désignés par les conseils municipaux concernés.

« Une nouvelle répartition des sièges au comité syndical intervient de droit, par voie de modification de la décision institutive et dans les conditions de majorité prévues à l'article 5 ci-dessus, dans les deux mois qui suivent les élections municipales.

« Les décisions institutives déjà intervenues devront être modifiées, pour se conformer à la présente loi, dans le délai de trois mois à compter de sa publication.

« A défaut d'accord dans les conditions fixées ci-dessus, le nombre des sièges au comité syndical est fixé à trois fois le nombre des communes membres du syndicat. La répartition des sièges s'effectuant à la représentation proportionnelle au plus fort reste appliquée à la population municipale totale des communes. Toutefois, chaque commune est représentée par un délégué au moins, chaque commune incluse en totalité dans la zone d'agglomération nouvelle par deux délégués au moins. Aucune commune ne peut se voir attribuer plus de la moitié des sièges. »

Art. 2.

Après l'article 13 de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970, insérer les articles nouveaux suivants :

« Art. 13 bis. — Les communes membres du syndicat communautaire peuvent à tout moment, à la majorité définie au premier alinéa de l'article 5, demander que la zone d'agglomération nouvelle soit étendue à leurs limites territoriales.

« Un arrêté du préfet modifie les limites de cette zone conformément à la demande présentée par les communes.

« Art. 13 ter. — Dans le cas visé à l'article précédent, ou lorsque le syndicat communautaire d'aménagement exerce sur la partie du territoire des communes qui le composent, située à l'extérieur de la zone d'agglomération nouvelle, tout ou partie des compétences énumérées à l'article 4 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines et au minimum les compétences énumérées au 8° de cet article, le syndicat communautaire d'aménagement prend le nom de communauté d'agglomération nouvelle et le comité syndical le nom de conseil de communauté d'agglomération nouvelle.

« Le conseil de communauté d'agglomération nouvelle comprend, selon que la population municipale totale des communes compte 100 000 habitants ou moins, 50 ou 30 sièges. Le nombre des sièges ne peut cependant être inférieur à trois fois le nombre des communes.

« Le conseil est élu au suffrage universel direct, en même temps que les conseils municipaux, au scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes complètes, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de représentation.

« Chaque liste doit comporter, pour chaque commune, un nombre de candidats justifiant de la qualité d'électeur dans la commune calculé sur la base de la représentation proportionnelle au plus fort reste appliquée à la population municipale totale des communes, chaque commune étant représentée par un candidat au moins et aucune commune ne pouvant avoir la majorité.

« Est élue au premier tour de scrutin la liste qui a obtenu la majorité des suffrages exprimés et un nombre de suffrages au moins égal au quart du nombre des électeurs inscrits.

« Au deuxième tour de scrutin, est élue la liste ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages, quel que soit le nombre des votants.

« Dans l'intervalle entre deux renouvellements du conseil de communauté d'agglomération nouvelle, le conseil est complété par un représentant des nouveaux habitants résidant dans la zone d'agglomération nouvelle, chaque fois qu'un recensement complémentaire fait apparaître un accroissement de la population dénombrée dans cette zone au moins égal au quotient de la population totale des communes, prise en compte pour l'élection précédente des membres du conseil, par le nombre total des sièges audit conseil. Ces délégués supplémentaires sont désignés par le conseil parmi les nouveaux habitants, dans le délai d'un mois à compter de la publication des résultats du recensement complémentaire.

« *Art. 13 quater.* — A l'intérieur de la zone d'agglomération nouvelle, le syndicat communautaire d'aménagement confie aux communes, par convention passée avec chacune d'elles, le soin de procéder en son nom et pour son compte à la gestion et à l'entretien de tout ou partie des équipements ou services d'intérêt local qui relèvent de sa compétence. »

Art. 3.

« L'ensemble des attributions dévolues au maire en matière d'instruction et de délivrance des autorisations de bâtir, permis de construire et permissions de voirie à titre précaire ou révocable sur les voies publiques définies à l'article 99 du code d'administration communale et au titre II du livre IV de la deuxième partie du Code de l'urbanisme sont exercées, dans le périmètre des syndicats communautaires d'aménagement et des communautés d'agglomérations nouvelles par les présidents de ces syndicats ou communautés. »

Art. 4.

Compléter ainsi l'article 98 du Code d'administration communale (article premier de la loi n° 407-66 du 18 juin 1966).

Avant le dernier alinéa de cet article insérer l'alinéa suivant :

« A l'intérieur des zones d'agglomération nouvelle, les pouvoirs confiés au maire par les dispositions qui précèdent sont exercés par le président du comité de syndicat communautaire d'aménagement ou du conseil de communauté d'agglomération nouvelle. »