

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 mai 1972.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi de MM. Jean Colin et Jacques Pelletier, tendant à modifier l'article premier de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes,

Par M. André MIGNOT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jacques Piot, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, Jacques Rosselli, secrétaires ; Jean Bénard Mousseaux, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Emile Dubois, Jacques Eberhard, André Fosset, Henri Fréville, Pierre Garet, Jacques Genton, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcihacy, Pierre-René Mathey, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Bernard Talon, Fernand Verdeille.

Voir le numéro :

Sénat : 158 (1971-1972).

Communes.

Mesdames, Messieurs,

La loi du 16 juillet 1971 relative aux fusions et regroupements de communes prévoit, dans son article 2, qu'au vu d'un projet établi par une commission d'élus spécialement constituée à cet effet dans chaque département, le préfet dresse pour l'ensemble du département un plan des fusions de communes à réaliser et des autres formes de coopération intercommunale à promouvoir. Ce double aspect de la phase préparatoire à l'exécution du plan est enserré, aux termes de l'article premier, dans un délai de six mois à compter de l'ouverture de la session ordinaire des conseils généraux suivant la publication de la loi.

Sur le plan pratique, il convient de préciser que, selon les départements, la date d'expiration du délai est comprise entre le 20 mars et le 13 juillet 1972.

Nos collègues, MM. Jean Colin et Jacques Pelletier, auteurs de la proposition de loi, estiment que ce délai est trop court et demandent qu'il soit porté de six mois à douze mois. A l'appui de cette proposition, se fondant sur les premières informations recueillies, ils invoquent le fait que la brièveté du délai risque d'être à l'origine de solutions précipitées, insuffisamment étudiées, susceptibles d'entraîner de graves complications au niveau de la mise en œuvre du plan.

Lors de la discussion de la loi, votre rapporteur n'avait d'ailleurs pas manqué de faire valoir l'insuffisance de ce délai et la crainte qu'un travail sérieux ne puisse être effectué. C'est pourquoi, par voie d'amendement, votre commission vous avait proposé que la date du 30 novembre 1972 soit retenue. Il apparaît bien, à l'expérience, que nous avons vu juste.

Le Gouvernement semble cependant ne pas partager cette opinion, si l'on se réfère à la réponse qu'a faite M. le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur à une question orale posée par notre collègue M. Jean Colin, le 25 avril dernier. Il y a donc lieu d'analyser les motifs qui ont alors été invoqués par M. Bord.

Tout d'abord, il est soutenu que, pratiquement, le délai sera supérieur aux six mois prévus par la loi, car s'il a commencé à courir légalement à partir de la session ordinaire des conseils généraux, la commission d'élus pouvait commencer à travailler bien avant. Ce motif n'est nullement justifié car en définitive la mise en place de la commission d'élus n'a pu se faire avant le point de départ du délai ; de nombreux conseils généraux ont attendu leur session ordinaire, donc sans avoir provoqué de réunion spéciale, pour procéder à la désignation de ceux de leurs membres devant faire partie de la commission. D'autre part, c'est un décret du 27 août 1971 qui a déterminé les conditions de l'élection des représentants des maires. Ce n'est évidemment pas en pleine période de vacances que cette élection pouvait avoir lieu, l'article 3 du décret prévoyant d'ailleurs que les collèges électoraux devaient être convoqués trois semaines au moins avant la date du scrutin.

Un deuxième motif consiste à dire qu'il est inopportun de maintenir les communes dans l'incertitude des conclusions d'un travail qui les concerne. Or, c'est précisément en raison de l'importance, pour les communes, des solutions qui interviendront qu'il est souhaitable que ce travail soit le plus approfondi possible, et ce n'est pas tellement l'incertitude quant au contenu du rapport de la commission d'élus qui préoccupe les communes mais bien davantage son devenir.

Est également invoquée la nécessité d'éviter que les consultations auxquelles doivent procéder les commissions d'élus, dans la phase préparatoire du plan, ou les préfets, lors de la mise en œuvre du plan, n'interfèrent avec des périodes électorales. En effet, selon la durée de la prorogation, les unes ou les autres de ces consultations pourraient, par exemple, se situer à une date voisine de celle des prochaines élections législatives. C'est notamment pour ce motif que votre commission n'a pas retenu la prorogation de six mois proposée par nos collègues MM. Jean Colin et Jacques Pelletier.

Enfin, selon M. le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, les travaux des commissions sont déjà très avancés et semblent pouvoir être terminés en temps voulu. Il admet cependant que, pour des raisons occasionnelles, quelques départements puissent être gênés par le délai prévu par la loi.

On peut faire valoir diverses considérations en faveur du principe de la prorogation.

Il convient de rappeler tout d'abord que le délai de six mois couvre non seulement les travaux de la commission d'élus mais également la période dont le préfet doit pouvoir disposer pour arrêter le plan. Il importe donc de laisser à l'autorité préfectorale le temps nécessaire à un examen attentif des propositions qui lui sont faites.

Quant à la tâche des élus, il faut admettre qu'elle est particulièrement compliquée, et ce sont précisément les commissions d'élus qui veulent accomplir un travail sérieux qui risquent d'être les victimes du délai actuel. Il ne s'agit pas pour ces commissions d'effectuer uniquement une tâche matérielle consistant en la présentation d'un rapport, mais elles doivent aussi, préalablement, procéder à de nombreuses auditions. Les commissions qui entendent faire un travail systématique ont tenu à recueillir l'avis de tous les maires, au moins une fois, et ce n'est pas à l'issue d'une audition qu'une opinion définitive peut se dégager. Le mérite de la loi du 16 juillet 1971 est de permettre aux élus municipaux de prendre conscience des notions de coopération et de solidarité intercommunale. On ne peut blâmer les communes qui tiennent à conserver leur personnalité, et force est de reconnaître que les commissions d'élus éprouvent souvent bien des difficultés à faire évoluer les esprits dans le sens le plus favorable à la défense des communes. Les commissions n'ont donc pas seulement une tâche matérielle à accomplir ; elles ont aussi un rôle tout à la fois éducatif et psychologique à remplir, les maires voulant d'ailleurs connaître, et à juste titre, les conséquences de telle ou telle prise de position, ainsi que les avantages et les inconvénients qu'ils peuvent attendre de la réforme. Fréquemment aussi les commissions doivent essayer de rapprocher les points de vue des communes voisines.

En bref, le travail des commissions est beaucoup plus vaste et délicat qu'on peut le penser et c'est pourquoi il importe de leur laisser un temps suffisant avant l'élaboration du rapport.

Votre commission a, dans sa grande majorité, admis qu'il était nécessaire de retenir le principe d'une prolongation du délai. Mais pour divers motifs, elle a considéré ne pas devoir aller aussi loin que les auteurs de la proposition de loi. Tenant compte plus particulièrement de ce qu'un certain nombre de commissions ont

pratiquement terminé leur travail, et de la nécessité de donner cependant satisfaction à celles qui, connaissant des difficultés pour respecter le délai légal, ont le juste souci d'accomplir au mieux leur mission, votre commission vous propose la solution consistant à autoriser le Ministre de l'Intérieur à accorder un délai supplémentaire de deux mois, si demande lui en est faite par le président de la commission d'élus.

Cette solution doit permettre à toutes les commissions d'élus d'accomplir un travail approfondi et utile, précisément en vue d'obtenir l'application la plus satisfaisante possible de la loi du 16 juillet 1971.

En conclusion, et pour tous ces motifs, votre commission vous demande d'adopter la proposition de loi ci-après :

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

L'article premier de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes est complété *in fine* par l'alinéa suivant :

« Le délai institué par le présent article peut être prorogé d'une durée de deux mois par le Ministre de l'Intérieur sur la demande du président de la commission d'élus prévue à l'article suivant. »