

N° 382

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1986-1987

Rattaché pour ordre au proces-verbal de la séance du 9 juillet 1987.
Enregistre a la présidence du Senat le 29 juillet 1987.

PROPOSITION DE LOI

tendant à modifier l'article L. 165-39 du code des communes et visant à instituer une procédure de retrait pour les communes membres de communautés urbaines.

PRÉSENTÉE

Par M. Claude PROUVOYEUR,

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.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les communautés urbaines présentent la particularité d'être à l'heure actuelle la seule catégorie d'établissement public de coopération intercommunale pour laquelle les dispositions en vigueur ne prévoient aucune possibilité de sortie pour les communes qui en sont membres.

En effet, depuis l'abrogation par la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale de l'article L. 165-39 du code des communes (lui-même issu de la loi n° 77-825 du 22 juillet 1977), qui prévoyait, sous certaines conditions, un droit de retrait en faveur des « communes-centre » des communautés urbaines, il n'existe aucun texte qui permette à une commune membre d'une communauté urbaine de s'en retirer, y compris dans l'hypothèse où toutes les communes concernées seraient favorables à ce retrait.

Cette situation de vide juridique est particulièrement choquante dans le cas des communautés urbaines « volontaires » qui, à la différence des quatre communautés urbaines instituées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 (à savoir celles de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg), ont été créées à la demande des communes ou d'une majorité qualifiée d'entre elles.

L'absence d'une procédure de « divorce » est difficilement justifiable dans ce cas, alors qu'une possibilité existe en matière de syndicats de communes (art. L. 163-16 du code des communes), de districts (article L. 164-7, conformément à l'arrêt du Conseil d'Etat, « ville de Champigneulle », rendu le 10 novembre 1978) et de syndicats d'agglomération nouvelle (art. 15 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983).

Il apparaît d'autant plus anormal de ne disposer d'aucune procédure de retrait que l'intérêt, pour une commune, de participer à une communauté urbaine n'est pas immuable. En particulier, l'intervention des lois de répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités locales a profondément modifié l'intérêt d'une telle participation puisque ces lois ont notamment eu pour conséquence d'enlever aux communautés urbaines une partie importante de leurs attributions, transférées aux régions pour les lycées et aux départements pour les collèges, et de renforcer le rôle dévolu au niveau communal en matière d'urbanisme, au détriment des pouvoirs des communautés urbaines.

Par ailleurs, la structure interne d'une communauté urbaine peut se trouver modifiée par de nombreux éléments et notamment en cas de modification des limites des communes membres.

La présente proposition de loi a pour objet de combler ce vide juridique.

Elle rétablit, à cet effet, l'article L. 165-39 du code des communes précité, dans une rédaction cependant différente de celle de la loi du 22 juillet 1977 dont on rappellera qu'elle résultait d'une proposition de loi présentées à l'époque par M. Jean Foyer.

En premier lieu, et à la différence du dispositif antérieur, l'article L. 165-39 (nouveau) ne s'applique pas aux communautés urbaines « obligatoires » instituées par l'article 3 de la loi du 31 décembre 1966 et dont le périmètre a été délimité par décret.

Il apparaît en effet, qu'en vertu du principe du parallélisme des formes, la réduction éventuelle de ce périmètre ne saurait être laissée à l'initiative d'une commune.

Le dispositif proposé ne pourra donc trouver à s'appliquer que dans les communautés urbaines « volontaires » qui sont celles de Brest, Cherbourg, Le Creusot-Monceau-Les-Mines, Dunkerque et Le Mans.

En second lieu, la proposition de loi prévoit la possibilité pour une ou plusieurs communes de sortir de la communauté urbaine dans deux hypothèses distinctes :

1° Un droit de retrait unilatéral est ouvert en faveur de toute commune représentant au moins le quart de la population totale de la communauté urbaine à la condition que cette commune ait réalisé au moins une opération de fusion avec une des communes membres de la communauté depuis la création de celle-ci.

Cette disposition se justifie par le fait que les communautés urbaines ont principalement pour finalité de porter remède à l'émiettement communal dans les agglomérations et qu'il est ainsi normal de permettre aux communes ayant réalisé un effort de regroupement de sortir d'une structure qui ne correspond plus à leurs besoins initiaux.

2° Un même droit de retrait est ouvert en faveur de tout groupe de communes représentant plus de 40 % de la population totale de la communauté urbaine qui formule une demande conjointe en ce sens.

Il s'agit dans ce cas de tirer les conséquences d'une volonté de retrait qui se manifesterait parmi des communes représentant un poids démographique important au sein de la communauté.

En troisième lieu, la proposition de loi institue un mécanisme permettant le maintien de la communauté urbaine après que le ou les retraits aient été prononcés, si les communes membres en décident ainsi.

Dans ce cas, en effet, une convention passée entre la communauté et la ou les communes « sortantes » fixe les conditions du retrait. A défaut de convention, ces conditions sont arrêtées par le représentant de l'Etat.

Ce dispositif est de nature à garantir la pérennité de l'institution communautaire tout en restituant aux communes, dans l'esprit d'une véritable décentralisation et sous les conditions mentionnées ci-dessus, la possibilité de se retirer librement d'une structure de coopération qui ne répondrait plus à leur attente.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'article L. 165-39 du code des communes est ainsi rédigé :

« *Art. L. 165-39.* — Dans les communautés urbaines créées en application de l'article L. 165-4, toute commune membre issue de la fusion d'une ou plusieurs communes appartenant à la communauté urbaine et dont la population représente au moins le quart de la population totale de la communauté urbaine peut exercer un droit de retrait dans un délai de six mois après le renouvellement général des conseils municipaux.

« Le même droit peut être exercé par un groupe de communes représentant plus de 40 % de la population totale de la communauté et formulant cette demande de façon conjointe.

« Le représentant de l'Etat dans le département constate le retrait de la ou des communes concernées dans un délai de deux mois à compter de la demande.

« Le représentant de l'Etat dans le département saisit ensuite les autres communes membres de la communauté urbaine à l'effet de délibérer sur le maintien ou la dissolution de la communauté urbaine. La dissolution est prononcée si les deux tiers de ces communes représentant plus des trois quarts de la population de ces communes en font la demande dans un délai d'un mois.

« Si la dissolution de la communauté urbaine est décidée, celle-ci est prononcée selon les règles prévues par l'article L. 165-38.

« Si le maintien de la communauté urbaine est décidé, une convention entre la communauté urbaine et la ou les communes dont le retrait a été constaté fixe les conditions de ce retrait, et notamment les modalités de dévolution des biens, des personnels et des services nécessaires à l'exercice des compétences restituées à la commune ou aux communes concernées. A défaut de passation de cette convention dans un délai de six mois après la constatation du retrait, le représentant de l'Etat arrête les modalités de ce retrait, après consultation des collectivités concernées. Le retrait prend effet au premier janvier de l'année qui suit la date à laquelle le retrait est constaté.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article et notamment les dispositions applicables en cas de retrait. »

Art. 2.

Les dispositions de l'article L. 165-39 du code des communes sont également applicables dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi.