

SENAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1985

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

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires ; MM. Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Paul Masson, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.

Voir le numéro :

Sénat : 326 (1985-1986)

Collectivités locales. - Code des communes - Retraits- Syndicats de communes

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I - LES CONDITIONS RESTRICTIVES DU RETRAIT D'UN SYNDICAT DE COMMUNES, AVANT 1986.	3
A - Le régime de droit commun : une mise en oeuvre malaisée.	3
B - Les régimes spécifiques : un champ d'application réduit .	5
1°) Le retrait des villes-centres	5
2°) Le retrait des communes hostiles aux schémas directeurs	5
II - L'ASSOUPLISSEMENT LIMITE INTRODUIT PAR L'ARTICLE 36	7
A - Un texte de circonstances	7
1°) Le règlement d'un cas particulier	7
2°) Une rétroactivité significative	9
B - Un champ d'application restreint	10
III - CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	11
Tableau comparatif	15

Mesdames, Messieurs,

Le nouveau dispositif mis en place par l'article 36 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986, portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales apporte un élément de souplesse dans le régime jusque-là applicable au retrait des communes des syndicats intercommunaux et des districts dont elles sont membres. Mais, cet assouplissement présente à la fois un caractère partiel et rétroactif qui interdit de l'approuver pleinement.

Pour apprécier l'intérêt de la réforme, mais aussi ses limites, il convient de rappeler dans quel contexte a été adopté l'article 36 de la loi. Ceci permettra d'éclairer plus complètement la demande d'abrogation formulée par la présente proposition de loi de MM. Caron et Ferrant, ainsi que la position de votre commission des Lois en la matière.

I - LES CONDITIONS RESTRICTIVES DU RETRAIT D'UN SYNDICAT DE COMMUNES, AVANT 1986

A l'origine, aucune possibilité conventionnelle n'était offerte à une commune de se retirer d'un syndicat intercommunal. La seule solution consistait à dissoudre le syndicat et à le reconstituer sur de nouvelles bases. A ce système d'une rigidité extrême, a succédé en 1959 celui que nous connaissons aujourd'hui et qui représente certes une amélioration mais n'en reste pas moins très contraignant.

A - Le régime de droit commun : une mise en oeuvre malaisée

Introduit par l'ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959, qui rendait possible la création d'un syndicat sur décision d'une majorité de communes, l'article L. 163-16 du code des communes,

situé dans cette logique, autorise le retrait du syndicat d'une commune membre moyennant le respect de conditions strictes.

Aux termes de ces dispositions, toute commune peut se retirer d'un syndicat mais ce retrait est enfermé dans des règles de procédure analogues à celles prévues pour l'adhésion au syndicat d'une commune nouvelle.

Il importe, en premier lieu, que la commune souhaitant se retirer du groupement obtienne le consentement du comité syndical, exprimé par une délibération prise dans les mêmes formes que les délibérations des conseils municipaux dans le cadre de l'article L. 163-10, c'est-à-dire à la majorité absolue.

Les conditions du retrait sont fixées par accord entre le comité et le conseil municipal intéressé. Elles portent notamment sur le règlement de la situation financière et, éventuellement, sur les modalités de répartition et d'utilisation des ouvrages et services. L'accord est de préférence conclu avant la délibération du comité.

En second lieu, les conseils municipaux de chacune des communes membres doivent être consultés sur le retrait, dans les mêmes conditions que celles prévues en cas d'adhésion d'une nouvelle commune.

Si, à l'issue de cette consultation, plus d'un tiers des conseils municipaux s'oppose au retrait, la décision de retrait ne peut intervenir.

En dernier lieu, la décision de retrait doit être prise par l'autorité qualifiée, c'est-à-dire par le représentant de l'Etat du ou des départements intéressés. Il est clair qu'en raison des conditions très rigoureuses posées par l'article L. 163-16 pour le retrait d'une commune, cette procédure a été particulièrement difficile à mettre en oeuvre. Au demeurant, il est permis de s'interroger sur la compatibilité de ce régime avec les principes de liberté et d'autonomie communale affirmés par les lois de décentralisation.

B - Les régimes spécifiques : un champ d'application réduit

1°) *Le retrait des villes-centres*

Par suite des tensions qui s'étaient manifestées entre certaines villes centres et les communes périphériques regroupées au sein d'institutions communes, une nouvelle procédure de retrait au profit des communes principales fut mise en place par la loi n° 77-825 du 22 juillet 1977, qui permettait à certaines communes de se retirer d'un syndicat dès lors qu'elles remplissaient les conditions suivantes :

- délai de six mois suivant le renouvellement des conseils municipaux ;

- population totale supérieure au quart de la population totale du groupement ;

- contribution au budget du syndicat représentant plus de la moitié des recettes du syndicat.

Trois syndicats de communes furent dissous en application de cette nouvelle législation qui entraînait la dissolution corrélative du groupement.

Mais l'article 62 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale a supprimé cette procédure, ce qui dans le contexte de la décentralisation apparaît très regrettable.

2°) *Le retrait des communes hostiles aux schémas directeurs*

Par dérogation à l'article L. 163-16 du code des communes, l'article L. 122-1-3 du code de l'urbanisme issu de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences a ouvert une nouvelle faculté de retrait au profit des communes hostiles aux schémas directeurs ou de secteur.

Si le syndicat chargé de l'élaboration du schéma n'approuve pas les modifications demandées par une commune estimant que

l'un de ses intérêts essentiels est compromis, le conseil municipal de la commune en cause peut décider son retrait du syndicat et du périmètre du schéma. Le retrait est alors constaté par le représentant de l'Etat.

*

* *

Il s'agit-là, on le voit, de mesures de portée très limitée, qui ne peuvent réellement apporter toutes les réponses souhaitables aux différents problèmes de blocage susceptibles de surgir dans le fonctionnement des organismes de coopération intercommunale. Rappelons à cet égard que notre pays compte quelque 16 000 établissements publics ayant cette vocation, nombre qui illustre l'ampleur et la diversité des risques de conflits potentiels à surmonter.

II - L'ASSOUPLISSEMENT LIMITE INTRODUIT PAR L'ARTICLE 36

L'adoption des dispositions figurant à l'article 36 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 que se propose d'abroger la proposition de loi de MM. Caron et Ferrant a pour origine un amendement de séance présenté lors de la première lecture à l'Assemblée nationale du projet portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales par M. Pierre Menga, député (PS) de Seine Maritime. Ce dernier justifiait alors sa proposition par la nécessité d'assouplir les règles posées par l'article L. 163-16 du code des communes, en cas de désaccord d'une commune avec une décision d'extension des attributions des compétences d'un syndicat de communes.

A - Un texte de circonstances

1°) *Le règlement d'un cas particulier*

Bien que cette question n'ait été évoquée à aucun moment des débats, ni par l'auteur de l'amendement, ni par le Gouvernement, il apparaît que l'article 36 de la loi du 9 janvier 1986 a eu pour origine une affaire ponctuelle. Ainsi que le relevait déjà la proposition de loi initiale de M. Jean Lecanuet, reprise après l'élection de ce dernier à l'Assemblée nationale par MM. Ferrant et Caron, sénateurs de Seine maritime, la première motivation du texte a été de régler le différend opposant le syndicat à vocation multiple de l'agglomération rouennaise à une commune membre de ce groupement, à savoir le Grand Quevilly, dont le Premier ministre de l'époque est premier adjoint.

Relevons que le SIVOM de l'agglomération rouennaise a été créé le 21 février 1974, par conséquent depuis plus de dix ans. Le Grand Quevilly qui compte 31 827 habitants, soit un peu plus de 8 % de l'ensemble de la population du SIVOM, figure parmi les communes ayant délibéré en faveur de la création de celui-ci.

Le 25 novembre 1983, le comité du SIVOM a décidé de participer au financement d'un nouveau parking à la gare de Rouen, le maître d'ouvrage étant la S.N.C.F. Il s'agissait pour le SIVOM de verser une subvention de 5 millions de francs et de se porter garant d'un emprunt de 14 millions de francs en faveur de la S.N.C.F.

Le maire du Grand Quevilly estimant que les statuts du SIVOM ne lui permettaient pas de verser cette subvention a engagé une procédure contentieuse.

Afin de régler la difficulté et de permettre au SIVOM de participer à l'opération, le comité syndical a, par délibération du 22 janvier 1985, adopté un projet de modification des statuts. Celui-ci a été adopté par 71 voix contre 14, les délégués du Grand Quevilly ayant voté contre.

Quant aux conseils municipaux, consultés sur ce projet conformément aux dispositions de l'article L. 163-16 du code des communes, ils se sont prononcés majoritairement en faveur du projet, le conseil municipal du Grand Quevilly s'y opposant cependant à nouveau.

Il est à noter toutefois qu'après extension statutaire des attributions du syndicat en juillet 1985, les délégués du Grand Quevilly ont voté pour la participation du SIVOM au financement du parking de la gare de Rouen.

Précisons enfin que pour l'année 1984, la contribution totale de la commune du Grand Quevilly au budget du SIVOM s'est établie à 3,9 millions de francs, soit 8,81 % du budget total du SIVOM et qu'après la modification statutaire, cette contribution demeurera de l'ordre de 9 % des contributions communales totales.

2°) Une rétroactivité significative

Pour donner son plein effet au nouveau dispositif, centré sur le cas du Grand Quevilly, il importait de le rendre rétroactif, puisque la modification statutaire étendant les compétences du syndicat, adoptée le 22 février 1985 et ratifiée par arrêté préfectoral du 11 juillet 1985 était manifestement antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 9 janvier 1986.

C'est ce que fait l'article 36-II de la loi qui rend les nouvelles dispositions applicables "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", soit postérieurement au 10 janvier 1985. Dans cette hypothèse, la demande de retrait doit être formulée avant le 10 juillet 1986.

Il est à noter que, jusqu'à présent, le ministère de l'Intérieur n'a été saisi d'aucune demande concernant la mise en oeuvre de l'article 36 et qu'hormis la commune du Grand Quevilly, peu de communes seront amenées à engager la procédure avant ce terme, compte tenu du caractère très restrictif des conditions posées.

*

* *

On comprendra qu'en de telles circonstances, les auteurs de la proposition de loi, mettant en relief des éléments qui donnent à l'article 36, le caractère d'un texte conjoncturel, en aient dénoncé les effets pernicieux dans le cas particulier qui a conduit à son adoption par l'Assemblée nationale.

Aussi, la proposition de loi originelle adopte-t-elle une position tranchée consistant à abroger purement et simplement l'article 36 de la loi du 9 janvier 1986, au motif que ces nouvelles modalités de retrait des organismes de coopération intercommunale, reviennent à rejeter le principe même de cette dernière.

Il est permis de se demander si cette solution radicale présente plus d'avantages que d'inconvénients, eu égard au contenu des dispositions adoptées.

B - Un champ d'application restreint

L'assouplissement introduit par l'article L. 163-17-2 nouveau du code des communes, dans la rédaction que lui a donné l'article 36 de la loi du 9 janvier 1986 est réservé à des hypothèses étroitement circonscrites. En effet, le retrait, réservé aux communes en désaccord avec une décision d'extension des attributions de l'organisme de coopération dont elles sont membres, n'est ouvert que dans les conditions suivantes :

- le syndicat doit avoir une durée d'existence supérieure à dix ans ;

- la commune désirant se retirer, doit représenter plus de 5 % de la population totale du SIVOM.

En outre, la demande de la commune doit être présentée au plus tard six mois après la date de la décision d'extension des compétences du syndicat prise contre son avis. Si, dans un délai de six mois à compter de cette demande, la décision d'extension n'a pas été rapportée, le retrait de la commune constaté par le représentant de l'Etat intervient de plein droit.

Enfin, la commune, après sa sortie du syndicat, doit continuer à "financer les annuités d'emprunt non échues afférentes aux équipements dont elle bénéficie".

Il est par ailleurs précisé que les modalités de cette participation financière, ainsi que les conditions patrimoniales du retrait font l'objet d'une convention conclue par le syndicat et la commune puis ratifiée par le représentant de l'Etat dans le département. En l'absence de convention, les conditions patrimoniales et financières du retrait sont arrêtées par le représentant de l'Etat.

Ces dispositions sont rendues applicables aux districts par l'article 36-III de la loi.

III - CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

La question se pose de savoir s'il convient de retenir la position maximaliste de la proposition de loi n° 326 qui tend à l'abrogation totale des dispositions ci-dessus analysées ou s'il y a lieu d'améliorer le contenu de celles-ci pour en retenir les seuls aspects positifs.

Lors de la première lecture du projet, le Sénat, suivant sa commission des Lois, s'était prononcé favorablement sur le principe de l'assouplissement mais il avait supprimé son caractère rétroactif et donné au dispositif une portée plus générale.

C'est ainsi, d'une part, qu'il a supprimé le seuil de population de 5 % afin d'étendre à toutes les communes membres d'un syndicat la possibilité de se retirer du groupement en cas de désaccord avec une décision d'extension des compétences initiales, et, d'autre part, qu'il a précisé que la commune, après son retrait, continuerait de participer au financement des équipements réalisés antérieurement à celui-ci et non plus aux seuls équipements "dont elle bénéficie", formulation particulièrement vague.

Fidèle à cette position, votre commission considère que l'assouplissement des conditions de retrait d'une commune des organismes de coopération intercommunale, contenu dans l'article L. 163-17-2 nouveau du code des communes doit, être sauvegardé, car il est un élément essentiel de la liberté locale. Pour qu'elle soit vivante et efficace, la coopération se doit, nous semble-t-il, d'être volontaire.

Votre commission entend néanmoins retirer au dispositif ce qu'il a de circonstanciel et d'arbitraire, - à savoir l'existence du seuil démographique de 5 % pour bénéficier du nouveau régime - et le caractère rétroactif de l'entrée en vigueur.

En outre, il lui paraît opportun que la commune qui souhaite quitter le groupement, syndicat de commune ou district, en raison d'une extension de ses attributions, continue à

supporter la charge des équipements engagés sur la base des attributions initiales, avant son retrait.

L'extension aux districts des dispositions de l'article L 163-17-2 du code des communes constitue également une mesure de liberté qu'il est souhaitable de maintenir.

Tels sont les axes de la proposition de loi retenus par votre commission des lois.

*

* *

PROPOSITION DE LOI
TENDANT A MODIFIER L'ARTICLE 36
DE LA LOI N° 86-29
DU 9 JANVIER 1986, PORTANT DISPOSITIONS
DIVERSES
RELATIVES AUX COLLECTIVITES LOCALES

(Texte adopté par la Commission des Lois)

Article unique

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

"*Art. 36.-I.*- Il est inséré, après l'article L. 163-17 du Code des communes, un article L. 163-17-2 ainsi rédigé :

"*Art. L. 163-17-2.*- A l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la création d'un syndicat, une commune membre peut demander à se retirer du syndicat si une délibération du comité a décidé une extension des attributions initiales du syndicat contre son avis, exprimé par ses délégués au comité et par son 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 des annuités d'emprunt non échues afférentes aux équipements entrant dans le champ des attributions initiales du groupement, programmés avant son retrait.

"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.

"II. Les dispositions de l'article L. 163-17-2 du Code des communes sont applicables aux districts."

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Code des communes.

Art. L. 163-16. — Une commune peut se retirer du syndicat avec le consentement du comité. Celui-ci fixe, en accord avec le conseil municipal intéressé, les conditions auxquelles s'opère le retrait.

La délibération du comité est notifiée aux maires de chacune des communes syndiquées.

Les conseils municipaux sont consultés dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article précédent.

La décision de retrait est prise par l'autorité qualifiée.

Elle ne peut, toutefois, intervenir si plus d'un tiers des conseils municipaux s'oppose au retrait.

Loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

Art. 36. — I. — Il est inséré, après l'article L. 163-17 du code des communes, un article L. 163-17-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 163-17-2.* — 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 son conseil municipal en application de l'article L. 163-17 du présent code.

Texte de la 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.

Texte adopté par la Commission

Article unique.

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

« *Art. 36.* — I. — Il est inséré, après l'article L. 163-17 du code des communes, un article L. 163-17-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 163-17-2.* — A l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la création d'un syndicat, une commune membre peut demander à se retirer du syndicat si une délibération du comité a décidé une extension des attributions initiales du syndicat contre son avis, exprimé par ses délégués au comité et par son conseil municipal en application de l'article L. 163-17 du présent code.

Texte en vigueur

Loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 précitée.

« 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. »

II. — 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.

III. — Les dispositions de l'article L. 163-17-2 du code des communes sont applicables aux districts.

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

« 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 entrant dans le champ des attributions initiales du groupement, programmés avant son retrait.

« 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.

« II. — Les dispositions de l'article L. 163-17-2 du code des communes sont applicables aux districts. »