

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

NEUVIÈME LÉGISLATURE

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 17 janvier 1992

Annexé au procès-verbal de la séance du 17 janvier 1992.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN
TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI
d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République,

PAR M. CHRISTIAN PIERRET,
Député.

PAR M. PAUL GRAZIANI,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de MM René Dosière, député, président ; Jacques Larché, sénateur, vice-président ; Christian Pierret, député, Paul Graziani, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : MM Bernard Derostier, Alain Richard, Augustin Bonrepaux, Robert Poujade, Paul-Louis Tenaille, députés ; MM. Paul Girod, Jean Faure, Christian Bonnet, Mme Jacqueline Fraysse-Cazals, M. Michel Dreyfus Schmidt, sénateurs.

Membres suppléants : MM Robert Savy, Jean-François Delahais, Jean-Pierre Balligand, Pierre Mazeaud, Philippe Vasseur, Jean-Jacques Hyst, Gilbert Millet, députés ; MM. Guy Allouche, Germain Authie, Jean Marie Girault, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Marcel Rudloff, Jean Pierre Tizon, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale	1 ^{ère} lecture	1581, 1888 et T.A. 458.
	2 ^{ème} lecture	2204, 2380 et T.A. 545.
	3 ^{ème} lecture	2541.
Sénat	1 ^{ère} lecture	265, 358, 364 et T.A. 156 (1990-1991).
	2 ^{ème} lecture	117, 230, 231, 232 et T.A. 93 (1991-1992).

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République s'est réunie le vendredi 17 janvier 1992 au Palais-Bourbon.

Elle a tout d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- *M. René DOSIERE, député, président ;*
- *M. Jacques LARCHÉ, sénateur, vice-président.*

Puis la Commission a désigné :

- *M. Christian PIERRET, député,*
- *M. Paul GRAZIANI, sénateur,*

comme rapporteurs, respectivement pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

Le Président René Dosière a invité les deux rapporteurs à présenter les travaux de leur assemblée respective.

M. Paul Graziani, rapporteur pour le Sénat, a rappelé, concernant le titre premier, que le Sénat s'opposait à ce que soient inscrits dans la loi les principes, de nature incontestablement réglementaire, de la déconcentration administrative et que le choix inverse fait par l'Assemblée nationale risquait de retarder l'engagement d'un processus souhaitable.

S'agissant du titre II, il a indiqué que l'institutionnalisation de pratiques de démocratie locale existantes leur enlèverait toute souplesse et pouvait conduire à une déstabilisation des majorités des organes délibérants des collectivités locales. Il a notamment souligné l'hostilité du Sénat aux articles qui systématisent le recours à la proportionnelle. Il a ajouté qu'en revanche, le Sénat était favorable aux mesures allant dans le sens d'une plus grande transparence de la gestion des collectivités.

M. Paul Graziani a insisté sur le prix attaché par le Sénat à l'insertion du titre II bis relatif aux compétences. Il a, en particulier, jugé essentiel le maintien des articles 36 bis à 36 nonies qui engagent la décentralisation de l'enseignement supérieur, de l'article 36 decies qui assouplit les possibilités de concours des collectivités territoriales à l'enseignement privé et de l'article 36 undecies relatif aux pouvoirs de police du maire de Paris.

Concernant le titre III, il a indiqué que le Sénat n'admettait la coopération que fondée sur la libre volonté des collectivités locales. Il a également fait part de l'hostilité du Sénat à la création, avec les ententes interrégionales, d'un nouvel échelon d'administration territoriale, ainsi qu'à la multiplication des structures de coopération intercommunale. Il a considéré, sur ce dernier point, que, plutôt que de créer deux nouveaux types de groupements de communes, il valait mieux aménager le régime des districts et des communautés urbaines en les faisant bénéficier de mesures prévues par le projet de loi en faveur des communautés de communes ou de villes. A propos du schéma départemental de la coopération intercommunale, il a rappelé que le Sénat tenait à ce qu'il ne comporte que des propositions émanant des communes ou approuvées par elles.

M. Paul Graziani a enfin indiqué que le Sénat n'était favorable ni à une départementalisation imposée des services d'incendie et de secours, ni à la création d'un fonds de correction des déséquilibres interrégionaux, ni à ce qu'une fraction de la nouvelle dotation de développement rural soit réservée aux groupements de communes, une telle mesure constituant une contrainte déguisée à la coopération.

Il a conclu en formant le voeu que les travaux de la commission mixte paritaire permettent de surmonter ces désaccords.

M. Christian Pierret, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a également souhaité un rapprochement des points de vue des deux assemblées sur un texte particulièrement important.

Concernant le titre premier, il a indiqué que l'Assemblée nationale n'entendait nullement retarder le nécessaire processus de déconcentration ; il a admis que certaines de ses dispositions pouvaient être de nature réglementaire, mais que la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne s'opposait pas à ce que de telles dispositions figurent dans un texte législatif.

A propos du titre II, il a jugé nécessaire d'aborder les questions de démocratie locale avec souplesse et pragmatisme, mais aussi d'accomplir des avancées irréversibles en matière d'information des habitants, de participation des citoyens à la vie locale et de transparence de la gestion des collectivités. Il a estimé qu'en dépit de leurs divergences réelles, il devait être possible de concilier les points de vue des deux assemblées sur les titres premier et II.

S'agissant du titre II bis, il a considéré que l'article 36 de-cies relatif aux concours des collectivités locales aux établissements d'enseignement privés, était sans rapport avec l'objet du projet de loi et qu'il serait regrettable que le Sénat fasse du maintien de cette disposition une question de principe sur laquelle la commission mixte ne pourrait parvenir à un accord.

Abordant le titre III, M. Christian Piarret a souligné que l'Assemblée nationale avait toujours fait sien le principe selon lequel la coopération intercommunale doit résulter de la libre volonté des communes, et que, de ce fait, elle s'était prononcée à la fois pour le maintien des formes existantes de groupements et pour la création de deux nouvelles catégories, mais assortie d'une innovation majeure : la spécialisation de la taxe professionnelle. Il a considéré que les divergences des deux assemblées sur la coopération interrégionale et sur la départementalisation des services d'incendie et de secours n'étaient pas insurmontables. Enfin il a insisté sur les progrès que représentent la création d'un mécanisme de solidarité financière entre les régions et d'une dotation de développement rural.

En conclusion, il a réaffirmé la volonté de la majorité de l'Assemblée nationale d'aboutir à un accord, envisageable si ne se manifeste aucun préalable idéologique.

Le Président René Dosière s'est félicité de la bonne volonté des uns et des autres nécessaire à la conclusion d'un accord. Il a proposé que la Commission débattre en priorité des points essentiels du projet de loi : les concours des collectivités locales aux établissements d'enseignement privé, la coopération intercommunale et la nature des incitations prévues en sa faveur, la coopération interrégionale, le recours à la représentation proportionnelle pour la désignation des membres d'instances telles que les bureaux des conseils généraux, les centres communaux d'action sociale ou les commissions d'adjudication, le seuil d'application des dispositions du titre II et, enfin, la déconcentration.

M. Jacques Larché, vice-président, estimant nécessaire d'éviter que la discussion ne s'engage dans l'ambiguïté, a rappelé que la philosophie générale du projet de loi ne rencontrait pas l'adhésion du Sénat. Il n'est pas utile que le législateur intervienne dans des domaines où des pratiques existantes donnent toute satisfaction et que la législation soit encore encombrée de dispositions qui sont incontestablement de nature réglementaire, même si c'est à la demande du Gouvernement.

Concernant l'article 36 de la loi, relatif aux concours des collectivités locales à l'enseignement privé, il a considéré qu'ayant trait aux compétences des collectivités, il n'était en rien étranger à l'objet du projet de loi — cette critique pouvant être adressée avec beaucoup plus de pertinence à certaines adjonctions de l'Assemblée nationale — et que l'absence de réponse précise du Gouvernement sur ses intentions à propos d'un problème aussi important ne pouvait inciter le Sénat au compromis. Il a toutefois indiqué que si, en matière de coopération intercommunale, l'Assemblée nationale voulait bien infléchir de manière significative sa position dans le sens souhaité par le Sénat, celui-ci pourrait envisager que la question des concours des collectivités locales à l'enseignement privé soit reprise ultérieurement.

M. Paul Graziani a confirmé la position du Sénat en matière de coopération intercommunale : aménager le régime des districts et des communautés urbaines en les faisant bénéficier de mesures prévues en faveur des communautés de communes ou de villes et non pas créer ces deux nouvelles catégories de groupements. La coexistence voulue par l'Assemblée nationale des formes traditionnelles et nouvelles de coopération poserait de nombreux problèmes concrets et, à cet égard, un avant-projet du Gouvernement qui tendait à substituer les nouveaux types de groupements aux anciens avait au moins le mérite de la clarté. Il a réitéré le vœu du Sénat de ne pas voir remises en cause des structures de coopération qui ont fait leurs preuves depuis longtemps.

M. Christian Pierret s'est étonné de constater qu'il était reproché au texte de l'Assemblée nationale à la fois de proposer la création de nouvelles structures, sans remise en cause des anciennes, et de porter atteinte au principe de la libre administration des collectivités locales. Il a fait observer, en réponse à cette critique, que les règles de majorité qualifiée prévues pour la création des nouveaux types de groupements étaient les mêmes que pour les anciens et que la mise à la disposition des communes d'une palette plus variée de formules de coopération allait à l'évidence dans le

sens de leur plus grande liberté. Il a également insisté sur le caractère profondément innovant, notamment du point de vue fiscal, des nouvelles structures proposées par l'Assemblée nationale.

Observant que la différence pourrait être tenue entre un district dont le régime aurait été aménagé dans le sens souhaité par le Sénat et une communauté de communes telle que voulue par l'Assemblée nationale, il s'est demandé si les divergences des deux assemblées étaient aussi profondes qu'il y paraît à première vue et si elles ne pourraient être surmontées par l'institution d'un nouveau type de groupement qui ne serait dénommé ni district ni communauté de communes.

M. Robert Poujade a estimé le désaccord plus profond que ne le pense le rapporteur pour l'Assemblée nationale, la liberté d'une commune membre d'un district ou d'une communauté de communes n'étant nullement préservée au même degré. Il a ajouté que l'opposition, à l'Assemblée nationale, avait constamment insisté sur la nécessité de préserver l'avenir des groupements existants en leur permettant d'évoluer selon la seule volonté de leurs communes membres, ainsi que sur celle de maintenir l'équilibre entre anciennes et nouvelles structures, du point de vue des incitations financières à leur création.

M. Christian Bonnet a jugé que les structures actuelles permettraient d'atteindre les nouveaux objectifs de la coopération définis par l'Assemblée nationale, dès lors que les communes en manifesteraient la libre volonté. Il a craint que l'adjonction de nouvelles structures ne conduise progressivement au dépérissement des communes elles-mêmes.

M. Augustin Bonrepaux a fait observer que s'opposaient deux conceptions du développement rural, qui doit reposer, selon lui, sur une coopération intercommunale forte dotée de nouvelles structures et de nouveaux moyens tels que la dotation instituée par le projet de loi.

M. Jacques Larché, vice-président, a insisté sur l'hostilité du Sénat à la création de tout nouveau type de groupement de communes, quelle qu'en soit la dénomination. Il a estimé qu'elle conduirait nécessairement à une situation extraordinairement complexe, puis à la disparition des anciennes structures. Il a jugé préférable de doter celles-ci de nouvelles compétences non obligatoires.

Le Président René Dosière a rappelé qu'aux yeux de l'Assemblée nationale il convenait de créer de nouvelles structures de coopération pour atteindre de nouveaux objectifs selon lui inaccessibles aux anciennes. Il a considéré que de ce principe découlaient aussi bien les compétences reconnues aux communautés de communes ou de villes que le souci de l'Assemblée nationale de préserver les districts ou les communautés urbaines et qu'il y avait là une divergence de fond entre les deux assemblées.

M. Christian Pierret a souscrit à cette analyse et a précisé que les anciennes structures de coopération, même modernisées dans le sens souhaité par le Sénat, ne pourraient répondre aux nouvelles demandes des communes, notamment en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Il s'est déclaré déçu de constater une situation de blocage entre les positions des deux assemblées.

*
* *

Après une suspension de séance, *M. Paul Graziani* a indiqué que les représentants du Sénat étaient prêts à envisager une discussion des titres premier et II du projet de loi, dès lors que ceux de l'Assemblée nationale auraient accepté de se rallier, pour le titre III, à la rédaction adoptée par le Sénat, qui, a-t-il précisé, ne comporte aucune disposition contraire aux objectifs poursuivis par l'Assemblée nationale.

M. Christian Pierret a jugé cette proposition inacceptable.

Le Président René Dosière et M. Jacques Larché, vice-président, ont alors constaté que la commission mixte paritaire n'était pas en mesure de proposer un texte sur les dispositions du projet de loi restant en discussion.