

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 décembre 1996.

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. Alain JOYANDET, Michel ALLONCLE, Louis ALTHAPÉ, Jean BERNARD, Jean BIZET, Dominique BRAYE, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Auguste CAZALET, Gérard CÉSAR, Désiré DEBAVELAERE, Jean-Paul DELEVOYE, Michel DOUBLET, François GERBAUD, Daniel GOULET, Adrien GOUTEYRON, Georges GRUILLOT, Roger HUSSON, Pierre JEAMBRUN, Bernard JOLY, André JOURDAIN, Jacques LEGENDRE, Guy LEMAIRE, Maurice LOMBARD, Lucien NEUWIRTH, Mme Nelly OLIN, MM. Jacques OUDIN, Jean POURCHET, Victor REUX, Michel RUFIN, Maurice SCHUMANN, Louis SOUVET et Alain VASSELE, visant à modifier le code général des collectivités territoriales de façon à élargir les compétences des districts,

Par M. Jean-Paul DELEVOYE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, Charles Jolibois, Robert Pagès, vice-présidents ; Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, Paul Masson, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Lucien Lanier, Guy Lèguevaques, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir le numéro :

Sénat : 34 (1996-1997).

SOMMAIRE

	Pages
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	3
EXPOSE GÉNÉRAL	5
EXAMEN DES ARTICLES	11
Article unique Substitution de plein droit des districts aux communes adhérentes au sein d'un syndicat de communes	11
Intitulé de la proposition de loi	13
TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION	15
TABLEAU COMPARATIF	17

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 4 décembre sous la présidence de M. Pierre Fauchon, vice-président, la commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Paul Delevoye, la proposition de loi visant à modifier le code général des collectivités territoriales de façon à élargir les compétences des districts.

M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur, a indiqué que cette proposition de loi de portée limitée avait pour objet d'harmoniser les règles applicables aux communautés de communes et aux districts en faisant bénéficier ces derniers des mécanismes dits de « représentation-substitution » qui lui permettraient de se substituer aux communes adhérentes lorsque celles-ci sont par ailleurs groupées avec des communes extérieures au sein de syndicats de communes.

Après avoir rappelé qu'une telle disposition était déjà applicable aux communautés de communes et aux autres groupements à fiscalité propre, M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur, a fait observer que le code général des collectivités territoriales ne réglait pas, en revanche, la situation où des communes adhérentes à un district seraient également groupées au sein d'un syndicat de communes associant des communes extérieures au district.

Relevant que, dans ces conditions, le district ne pouvait pas, pour l'exercice de ses compétences, siéger au lieu et place des communes adhérentes, M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur, a fait valoir que cette lacune était à l'évidence préjudiciable au bon exercice de ses compétences par ce groupement. Il a en effet indiqué qu'une réduction préalable des compétences ou du périmètre du syndicat préexistant était la seule voie de droit envisageable pour que le district puisse exercer pleinement ses compétences.

M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur, a donc considéré que la proposition de loi en comblant un vide juridique, anticipait utilement sur le futur projet de loi relatif à la coopération intercommunale. Il a noté qu'elle mettait en évidence les inconvénients d'une superposition des structures, inconvénients qui avaient conduit le Sénat, lors de l'examen de la loi d'orientation du 6 février 1992, à préférer la réforme du régime des districts à la création de communautés de communes.

A l'issue de cet exposé, la commission a adopté la proposition de loi dans les conclusions présentées par son rapporteur.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi de la proposition de loi (n° 34, 1996-1997) dont notre collègue M. Alain Joyandet est le premier signataire, visant à modifier le code général des collectivités territoriales de façon à élargir les compétences des districts.

De portée limitée, cette proposition de loi tend à faire bénéficier les districts des mécanismes dits de « représentation-substitution », d'ores et déjà applicables aux autres groupements à fiscalité propre, notamment les communautés de communes, qui permettent à ces groupements de se substituer aux communes adhérentes lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures dans un syndicat préexistant.

Le problème que cherche à résoudre le texte qui vous est soumis illustre parfaitement les insuffisances du régime actuel de la coopération intercommunale, à la fois complexe et lacunaire. Ces insuffisances justifient les réflexions actuellement en cours en vue d'une clarification et d'une simplification légitimement attendues par les élus locaux.

Après avoir brièvement rappelé le régime juridique en vigueur, le présent rapport exposera les motifs pour lesquels votre commission des Lois vous demandera d'adopter, sous réserve d'aménagements purement formels, cette proposition de loi qui comble utilement un vide juridique.

* *
*

La superposition des structures est certainement l'une des difficultés majeures auxquelles les élus locaux sont confrontés dans la mise en oeuvre de leurs compétences. Tel est notamment le cas lorsqu'à une forme de coopération traditionnelle répondant à une logique de gestion (le syndicat de communes) vient s'ajouter une forme plus intégrée poursuivant davantage une logique de projets (en l'espèce, le district désormais obligatoirement doté d'une fiscalité propre).

Une telle situation est susceptible de se produire de manière fréquente dans la pratique locale quand on sait que coexistent 16 788 syndicats à vocation unique ou multiple et 318 districts.

Pour remédier aux inconvénients qui peuvent résulter de cette superposition, le législateur a prévu un certain nombre de dispositions.

Ainsi, l'article L. 5213-15 du code général des collectivités territoriales prévoit-il que les districts exercent de plein droit, au lieu et place des communes membres, la gestion des services assurés par les syndicats de communes associant, à l'exclusion de toute autre, les mêmes communes que le district.

Cette disposition est complétée par l'article L. 5212-33 qui précise, pour sa part, que le syndicat de communes est dissous de plein droit à la date du transfert à un *district*, à une communauté de communes, à une communauté de villes ou à une communauté urbaine des services en vue desquels il avait été institué.

Cependant ces dispositions -aussi utiles soient-elles- ne règlent que le cas où le syndicat préexistant et le district nouvellement créé associent tous deux exactement les **mêmes communes**.

Le code général des collectivités territoriales ne règle, en revanche, pas la situation où des communes adhérentes à un district seraient également groupées au sein d'un syndicat de communes associant des communes extérieures au district. En conséquence, le district ne peut pas, pour l'exercice de ses compétences, siéger au lieu et place des communes adhérentes.

Cette lacune est à l'évidence préjudiciable au bon exercice de ses compétences par le district, une réduction préalable des compétences ou du périmètre du syndicat préexistant étant la seule voie de droit envisageable pour que le district puisse exercer pleinement ses compétences.

Conscient de ces inconvénients, le législateur a prévu des dispositions permettant la substitution aux communes adhérentes des

communautés de communes, des communautés de villes et des communautés urbaines au sein de districts ou syndicats antérieurement créés.

Ainsi pour les communautés de communes -formule de coopération qui se rapproche le plus de celle du district- l'article L. 5214-21 du code général des collectivités territoriales prévoit-il expressément que « *pour l'exercice de ses compétences, la communauté de communes est également substituée aux communes qui en font partie lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté* » au sein de syndicats ou districts préexistants.

Cette disposition ne modifie pas les attributions des syndicats de communes ou des districts intéressés pas plus que le périmètre dans lequel ces établissements publics exercent leurs compétences. Elle concilie ainsi de manière pragmatique deux objectifs complémentaires : d'une part, permettre au groupement nouvellement créé et plus intégré au plan des compétences ainsi qu'au plan fiscal d'exercer dans les meilleures conditions ses compétences; d'autre part, prendre en compte la coexistence -qui sera vraisemblablement appelée à perdurer- de deux logiques de coopération intercommunale : une logique de projet que prennent en charge notamment les districts et les communautés de communes, une logique de gestion traditionnellement assumée par les syndicats de communes.

* *
*

L'exposé des motifs de la présente proposition de loi, après avoir souligné que la coopération intercommunale constitue l'un des grands enjeux de ces dernières années, déplore cependant l'anomalie que constitue la **superposition** des structures et des lois qui est source de **lourdeurs** dans la mise en oeuvre de certains projets.

Tout en relevant les réflexions actuellement menées par le Gouvernement en vue d'une réforme substantielle des structures existantes, les auteurs de la proposition de loi suggèrent de remédier -sans attendre le futur projet de loi- à des lacunes du dispositif en vigueur qui représentent des handicaps majeurs pour l'intercommunalité et empêchent certaines communes de se regrouper.

Ils font valoir, à l'appui de cette proposition qu'en n'envisageant pas la « représentation-substitution » qui existe pour les communautés de communes, ce dispositif pénalise lourdement les districts qui sont condamnés soit à ne pas exercer de compétences supplémentaires, soit à se transformer en

communautés de communes alors même que cette transformation ne serait pas nécessaire, soit à demander aux communes concernées de se retirer du syndicat préexistant. Cette dernière solution entraînerait une précarité des structures de coopération intercommunale correspondant pourtant à une nécessité locale.

Dans ces conditions, il est proposé d'étendre aux districts une disposition, déjà applicable aux communautés de communes, qui leur permettra de se substituer de plein droit aux communes adhérentes qui sont par ailleurs associées avec des communes extérieures au district dans des syndicats de communes.

* *
*

Votre commission des Lois observe que cette proposition de loi s'inscrit dans un contexte caractérisé par les réflexions actuellement menées par le Gouvernement en vue d'une **simplification** du régime de la coopération intercommunale.

En effet, conformément à l'*article 78* de la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire, le Gouvernement prépare un rapport au parlement qui devrait conduire au dépôt d'un projet de loi au cours du premier trimestre de l'année prochaine.

Rappelons que ces réflexions -comme l'avait souhaité le Sénat- portent sur la **réduction** du nombre de catégories d'établissements publics de coopération intercommunale, dont la superposition ne paraît pas correspondre à des besoins objectifs, et sur la **simplification** du régime juridique de l'intercommunalité dont la complexité entrave trop souvent les tâches des élus locaux. Les moyens de généraliser progressivement la taxe professionnelle d'agglomération sont également à l'étude.

Un pré-rapport a d'ores et déjà été établi et fait actuellement l'objet -ce qui constitue assurément une bonne méthode choisie par le Gouvernement- d'une concertation à l'issue de laquelle des choix définitifs seront arrêtés.

Après examen, votre commission des Lois a considéré que **trois motifs** majeurs pouvaient conduire le Sénat à **anticiper** sur la réforme annoncée et donc à adopter la présente proposition de loi.

En premier lieu, par son objet, celle-ci s'inscrit parfaitement dans le cadre de la **simplification** et de l'**unification** des règles juridiques, souhaitées en 1995 par le législateur. Rien, en effet, si ce n'est la superposition de régimes juridiques distincts sans recherche d'une véritable coordination, ne peut justifier que le mécanisme de « représentation-substitution », applicable à

toutes les catégories d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne soit également applicable aux districts également dotés d'une fiscalité propre à titre obligatoire depuis 1995.

Probablement, faut-il voir dans cette lacune une nouvelle manifestation des inconvénients de la méthode consistant à superposer de nouvelles structures plutôt que d'améliorer celles existantes. Le rejet d'une telle méthode -dont les élus locaux sont les premières victimes- avait conduit le Sénat, lors de l'examen de la loi d'orientation du 6 février 1992, à préférer la réforme du régime des districts à la création des communautés de communes.

En second lieu, la présente proposition de loi paraît parfaitement **conforme** aux réflexions en cours sur l'intercommunalité, qui ont été conduites en particulier dans le cadre du groupe de travail sur la décentralisation constitué au sein de votre commission des Lois.

D'une part, il apparaît de plus en plus clairement que **deux logiques** de coopération intercommunale devront continuer à coexister: une logique de gestion prise en charge traditionnellement par les syndicats de communes, une logique de projet- plus récemment mise au premier plan- qu'assument notamment les districts et les communautés de communes.

Dès lors, la recherche d'une complémentarité et d'une coordination entre ces deux formes de coopération paraît plus que jamais indispensable. Le mécanisme de « représentation-substitution » est l'un des moyens de parvenir à cet objectif.

D'autre part, l'unification des districts et des communautés de communes paraît l'une des solutions les plus accessibles pour répondre à la préoccupation exprimée par le législateur de **réduire** le nombre excessif de catégories d'établissements publics de coopération intercommunale.

Cette unification est déjà **amorcée**, le calcul de la dotation globale de fonctionnement -conformément au souhait du Sénat- réunissant notamment dans une catégorie unique ces deux catégories de groupements.

En rendant applicable aux districts des dispositions d'ores et déjà en vigueur pour les communautés de communes, la proposition de loi est conforme à cette orientation.

Enfin, et cette considération est évidemment essentielle, la proposition de loi permet de lever **sans délai**- sur un aspect bien précis et bien délimité du régime juridique de la coopération intercommunale- une difficulté réelle à laquelle les élus locaux sont confrontés et qui entravent la mise en oeuvre dans les meilleures conditions d'une coopération plus intégrée.

*
* *
*

C'est pourquoi, sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de certains aménagements purement formels, votre commission des Lois vous demande d'adopter la présente proposition de loi dans les conclusions qu'elle vous soumet.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

Substitution de plein droit des districts aux communes adhérentes au sein d'un syndicat de communes

L'article unique de la proposition de loi tend à compléter l'article L 5213-15 du code général des collectivités territoriales afin de rendre applicable aux districts le mécanisme dit de « *représentation-substitution* » applicable aux communautés de communes qui permet à ces dernières de se substituer de plein droit aux communes adhérentes lorsque celles-ci sont associées avec des communes extérieures à la communauté au sein de syndicats ou de districts.

Dans le droit en vigueur, n'est envisagé que le cas où le district regroupe des communes qui, à l'**exclusion de toute autre**, sont déjà associées au sein d'un syndicat de communes.

L'article L. 5213-15 du code général des collectivités territoriales prévoit que, dans ce cas, le district exerce de plein droit au lieu et place des communes membres la gestion des services assurés par ledit syndicat de communes.

L'article L. 5212-33 établit, pour sa part, que le syndicat de communes est dissous à la date du transfert à un *district*, à une communauté de communes, à une communauté de villes ou à une communauté urbaine des services en vue desquels il a été institué.

En revanche, le code général des collectivités territoriales n'envisage le cas où les communes adhérentes seraient associées avec des communes **extérieures** au sein d'un syndicat de communes que pour les autres groupements à fiscalité propre mais pas pour les districts.

Pour les communautés de communes, l'article L. 5214-21 précise que, pour l'exercice de ses compétences, celle-ci est substituée aux communes

qui en font partie lorsque ces dernières sont groupées avec des communes extérieures à la communauté.

La même disposition s'applique aux communautés urbaines en vertu de l'article L. 5215-23 et aux communautés de villes conformément à l'article L. 5216-19.

Dans tous les cas, le législateur a néanmoins pris soin de préciser que le mécanisme de « représentation-substitution » ne modifie pas les attributions des syndicats de communes ou districts intéressés, ni le périmètre dans lequel ces établissements publics exercent leurs compétences.

Reprenant le même dispositif, l'article unique de la proposition de loi comble une lacune du régime juridique des districts, levant ainsi une entrave objective au bon exercice de leurs compétences par ces groupements.

Dans le droit en vigueur, seule une réduction des compétences ou du périmètre du syndicat préexistant peut en effet permettre au district d'exercer pleinement ses compétences, sauf à se transformer en communauté de communes, ce qui ne correspond pas nécessairement à la volonté des élus.

En vertu des nouvelles dispositions, le district serait substitué aux communes qui en font partie lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures au sein d'un syndicat.

Ces dispositions ne modifieraient ni les attributions ni le périmètre du syndicat préexistant.

Elles harmonisent ainsi sur un aspect essentiel au bon exercice des compétences le régime des districts avec celui des communautés de communes tel qu'il résulte de l'article L. 5214-21.

Votre commission des Lois, dans le même souci d'harmonisation, vous propose un aménagement purement formel de la rédaction proposée. Elle vous suggère également de faire figurer les nouvelles dispositions dans un article L. 5213-15-1 nouveau.

Sous ces réserves, elle vous demande d'adopter l'article unique dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Intitulé de la proposition de loi

Pour l'intitulé de la proposition de loi, votre commission des Lois vous soumet une rédaction tendant à mieux faire ressortir la recherche d'une harmonisation entre le régime des districts et celui des communautés de communes, harmonisation qui répond au souci de **simplification** manifesté, en 1995, par le législateur.

TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE LOI

tendant à harmoniser les règles applicables aux districts et aux communautés de communes pour la représentation au sein de syndicats de communes

Article unique

Il est inséré dans la section 3 du chapitre III du titre premier du livre deuxième de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales un article L. 5213-15-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 5213-15-1.* - Pour l'exercice de ses compétences, le district est également substitué aux communes qui en font partie lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures au district au sein de syndicats de communes.

« Cette disposition ne modifie ni les attributions ni le périmètre des syndicats préexistants. »

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 34 (1996-1997)	Conclusions de la commission
CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	PROPOSITION DE LOI VISANT À MODIFIER LE CODE GENERAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE FAÇON A ÉLARGIR LES COMPÉTENCES DES DISTRICTS.	PROPOSITION DE LOI TENDANT A HARMONISER LES RÈGLES APPLICABLES AUX DISTRICTS ET AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES POUR LA REPRÉSENTATION AU SEIN DE SYNDICATS DE COMMUNES
<i>Art. L.5213-15 — Le district exerce de plein droit et au lieu et place des communes membres la gestion :</i>	Article unique	Article unique
1° Des services de logement créés en application des articles L.621-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;	L'article L. 5213-15 du code général des collectivités territoriales est complété <i>in fine</i> par un alinéa ainsi rédigé :	<i>Il est inséré dans la section 3 du chapitre III du titre premier du livre deuxième de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales un article L. 5213-15-1 ainsi rédigé :</i>
2° Des centres de secours contre l'incendie sous réserve des dispositions du chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;	« Pour l'exercice de ses compétences, le district est également substitué aux communes qui en font partie lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures au district au sein d'un syndicat. Cette disposition ne modifie ni les attributions ni le périmètre du syndicat préexistant. »	« Art. L. 5213-15-1. - Pour l'exercice de ses compétences, le district est également substitué aux communes qui en font partie lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures au district au sein de <i>syndicats de communes.</i>
3° Des services assurés par les syndicats de communes associant, à l'exclusion de toute autre, les mêmes communes que le district ;		« Cette disposition ne modifie ni les attributions ni le périmètre des <i>syndicats préexistants.</i> »
4° Des services énumérés dans la décision institutive.		

Texte en vigueur

—

Art L 5214-21 - Lorsque des communes ont décidé de créer une communauté de communes et que ces mêmes communes, à l'exclusion de toute autre, étaient antérieurement associées dans un syndicat de communes ou un district, la communauté de communes ainsi créée est substituée de plein droit à ces syndicats de communes ou à ces districts

Pour l'exercice de ses compétences, la communauté de communes est également substituée aux communes qui en font partie lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté

Cette dernière disposition ne modifie pas les attributions des syndicats de communes ou des districts intéressés, elle ne modifie pas non plus le périmètre dans lequel ces établissements publics exercent leurs compétences

**Texte de la proposition de loi n° 34
(1996-1997)**

—

Conclusions de la commission

—