

N° 323

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juin 1993.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur :*

*1° la proposition de loi de MM. Serge MATHIEU et Pierre VALLON, tendant à allonger les délais d'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale ;*

*2° la proposition de loi de M. Jean-Paul DELEVOYE et des membres du groupe du Rassemblement pour la République et apparentés, visant à modifier l'article 68 de la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République,*

Par M. Bernard LAURENT,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, Pierre Biarnès, François Blaisot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Faulconn, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.*

Voir les numéros :

Sénat : 202, 290 (1992-1993)

---

Collectivités locales.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	3
<b>I. L'ÉLABORATION DES SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE .....</b>	<b>4</b>
<b>A. L'ENGAGEMENT D'UNE UTILE RÉFLEXION SUR LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE .....</b>	<b>4</b>
<b>B. UNE PROCÉDURE ENSERRÉE DANS DES DÉLAIS TROP BREFS</b>	<b>5</b>
<b>II. LES DEUX PROPOSITIONS DE LOI .....</b>	<b>7</b>
<b>A. LES DÉLAIS PROPOSÉS PAR LES DEUX PROPOSITIONS DE LOI</b>	<b>7</b>
<b>B. L'APPRÉCIATION DE LA COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>8</b>
<b>CONCLUSIONS DE LA COMMISSION .....</b>	<b>10</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>11</b>

Mesdames, Messieurs,

La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a prévu l'élaboration, dans chaque département, d'un schéma de la coopération intercommunale.

Cette procédure peut s'avérer utile si elle n'est pas conçue comme contraignante et si, au contraire, elle constitue, pour les communes, une incitation à engager une libre réflexion sur la création de structures de coopération.

Mais elle a été enserrée dans des délais beaucoup trop courts. Le législateur a déjà dû reporter le terme prévu pour l'établissement du projet de schéma départemental.

Un nouvel allongement du délai paraît aujourd'hui nécessaire.

Deux propositions de loi en ce sens ont été déposées au Sénat, l'une par MM. Serge Mathieu et Pierre Vallon, l'autre par M. Jean-Paul Delevoye et des membres du groupe RPR.

## **I. L'ÉLABORATION DES SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE**

### **A. L'ENGAGEMENT D'UNE UTILE RÉFLEXION SUR LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE**

Aux termes de l'article 67 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, il est institué dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale composée de représentants des élus locaux.

Elle est présidée par le préfet, qui est assisté d'un rapporteur général et de deux assesseurs élus parmi les maires.

Cette commission a notamment pour mission d'élaborer un schéma départemental de la coopération intercommunale contenant des propositions de création ou de modification de groupements de communes (aussi bien syndicats, districts ou communautés urbaines que communautés de communes ou de villes).

Le schéma ne couvre pas nécessairement l'intégralité du territoire départemental car rien n'oblige la commission à prévoir pour chaque commune l'intégration dans une structure de coopération.

Le schéma départemental définitif, publié par arrêté préfectoral sur proposition de la commission, n'a aucune force juridique. Il n'est pas opposable aux tiers.

Les propositions de création de syndicats ou de districts n'ont aucune suite, du moins aucune suite obligatoire. Les communes concernées peuvent certes créer les syndicats ou districts inscrits dans le schéma, selon les procédures de droit commun, mais rien ne les y oblige. Elles ne sont pas contraintes de se prononcer. Elles peuvent d'ailleurs fort bien ultérieurement créer des groupements autres que ceux prévus par le schéma.

Il n'en est pas de même pour les propositions de création de communautés de communes, de communautés de villes et de communautés urbaines inscrites dans le schéma. Certes, le schéma n'a toujours qu'une valeur indicative. Mais, ici, il initie la création de ces communautés. Car les communes concernées doivent se prononcer

sur la proposition de création d'une communauté en délibérant dans les conditions de majorité qualifiée de droit commun.

Votre commission des Lois, qui fut suivie par le Sénat, avait approuvé dans son principe l'élaboration d'un schéma par une commission composée d'élus, car elle paraissait répondre à son souci d'inciter, suffisamment fortement mais sans contrainte, à la coopération, à la condition, bien sûr, que la procédure prévue soit dépourvue de tout caractère autoritaire et que soit préservé le droit d'initiative des communes.

Comme l'écrivait dans son rapport (n° 358, 1990-1991) notre excellent collègue Paul Graziani, *«la coopération intercommunale est indispensable mais elle ne peut fonctionner que si elle repose sur le consentement des intéressés»*.

Dans cet esprit, l'institution d'un schéma de la coopération dans chaque département était apparue comme un moyen de provoquer dans les communes une réflexion sur la coopération et de susciter des initiatives de leur part.

En revanche, votre commission avait critiqué certaines modalités et, surtout les délais beaucoup trop brefs dans lesquels était enserrée la procédure.

## **B. UNE PROCÉDURE ENSERRÉE DANS DES DÉLAIS TROP BREFS**

L'article 68 de la loi du 6 février 1992 a prévu que l'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale s'effectuerait en plusieurs étapes, selon un calendrier précis.

Dans une première étape, il devait être procédé à l'élection et à l'installation de la commission départementale de la coopération intercommunale, ce qui fut fait en juillet 1992. C'est-à-dire tardivement (du fait d'une parution tardive des textes d'application).

En effet, dans une deuxième étape, les communes pouvaient proposer à la commission la forme de coopération et les partenaires qu'elles souhaitent. Mais elles n'avaient, pour ce faire, que jusqu'au 8 août 1992. Cette date limite était peu propice mais le gouvernement d'alors se refusa toujours à la remettre en cause.

Dans une troisième étape, la commission devait élaborer un projet de schéma compte tenu des propositions des communes et en conformité avec elles lorsqu'elles sont concordantes.

Puis ce projet devait être transmis, pour avis, aux communes et établissements de coopération concernés et, pour information seulement, au conseil général, aux autres communes et aux autres établissements de coopération ainsi qu'aux chambres consulaires territorialement compétentes.

Les avis sur les propositions qui les concernent devraient alors être rendus par les collectivités dans les trois mois à compter de leur saisine. Elles pourraient toutefois demander un délai supplémentaire de trois mois.

Une fois les avis rendus ou à l'expiration du délai imparti pour les rendre, la commission pourrait procéder à une nouvelle délibération. Il ne s'agit pas d'une obligation, mais on peut penser que la commission y recourrait si ses propositions recueillaient des avis défavorables ou si la carte de la coopération intercommunale dans le département avait évolué pendant que s'élaborait le schéma.

Enfin, le schéma devrait être publié par le préfet sur proposition de la commission.

Pour la troisième étape, c'est-à-dire l'élaboration du projet de schéma par la commission, qui doit être soumis à l'avis des collectivités concernées, la loi du 6 février 1992 avait prévu un délai de douze mois suivant la promulgation de la loi, délai qui aurait donc dû expirer le 6 février 1993.

Malgré les avertissements du Sénat qui, lors de la discussion de la loi d'orientation, avait tenté d'allonger les délais, ce n'est que tardivement et devant les protestations multiples des élus locaux que le précédent gouvernement admit que la date du 6 février 1993 était beaucoup trop proche. Aussi, le délai fut-il allongé de six mois par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (1). Il doit donc maintenant expirer le 6 août 1993.

---

(1) Le législateur donnait ainsi satisfaction à la proposition de loi de M. Claude Huriet (n° 377, 1991-1992), dont M. Paul Graziani avait été désigné comme rapporteur.

## II. LES DEUX PROPOSITIONS DE LOI

### A. LES DÉLAIS PROPOSÉS PAR LES DEUX PROPOSITIONS DE LOI

La première des deux propositions de loi qui vous sont soumises, celle de MM. Serge Mathieu et Pierre Vallon, prévoit de reporter au 31 décembre 1995 la limite pour l'élaboration du projet de schéma départemental.

Ses auteurs notent que *«l'état d'avancement (des) travaux (des commissions départementales) traduit de véritables difficultés à faire émerger des projets»*. L'information sur la nouvelle loi reste insuffisante. La coopération de projets, centrée sur le développement économique et l'aménagement de l'espace, que voulaient promouvoir les auteurs du projet de loi, reste mal perçue. Les délais paraissent aussi trop courts à MM. Serge Mathieu et Pierre Vallon pour mesurer les enjeux financiers et fiscaux. Ils estiment aussi que le bilan de la coopération que devaient établir les commissions départementales reste *«incertain»*.

*«Parce qu'il faut aller au-delà de la simple harmonisation des structures de gestion des services publics locaux, parce que la nouvelle intercommunalité ne doit pas consister en un simple ajout de projets nouveaux à ce qui existe»* concluent-ils, *«il s'avère nécessaire de prendre le temps de bâtir la concertation»*.

Ils proposent donc un terme situé après les élections municipales, terme qu'ils fixent au 31 décembre 1995, *«compte tenu des imprécisions sur les dates du calendrier électoral de cette année-là»*.

Les auteurs de la seconde proposition de loi, M. Jean-Paul Delevoye et les membres du groupe du rassemblement pour la République et apparentés, constatent qu'*«au regard de l'état d'avancement général des schémas dans certains départements»* et *«pour prévenir toute précipitation (...) et mieux prendre en compte et évaluer les choix formulés par les collectivités locales»*, le délai est encore trop court. Mais, quant à eux, ils proposent seulement de le repousser au 31 décembre 1993.

Ils rejoignent ainsi une intention exprimée par le gouvernement. En effet, le 29 avril 1993, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a annoncé au Sénat, en répondant à une question de M. Claude Huriet,

que le gouvernement voulait proroger jusqu'au 31 décembre 1993, le délai d'élaboration des projets de schéma. Cette volonté du gouvernement a été réitérée par M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, notamment le 13 mai 1993 devant l'assemblée générale de l'Association des maires des grandes villes.

## B. L'APPRÉCIATION DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des Lois partage entièrement les préoccupations des auteurs des propositions de loi. En effet, le délai d'élaboration des projets de schéma, même repoussé au 6 août 1993, est encore manifestement trop bref.

Comme lors de la discussion de la loi d'orientation devant le Parlement, la commission des Lois reste persuadée qu'il convient avant tout d'éviter de brusquer ou de contraindre les communes. La coopération ne peut reposer que sur la libre volonté des communes. Il est certes souhaitable que la coopération connaisse de nouveaux développements et qu'elle ne se limite pas seulement à la gestion commune des services publics. Mais votre commission, aujourd'hui pas plus qu'hier, ne peut admettre la coopération à marche forcée. Aussi est-elle tout à fait favorable au report de l'échéance afin que la concertation se poursuive. Elle approuve d'autant plus cet allongement du délai qu'il ne constitue en rien une entrave à la création, dans l'intervalle, de structures de coopération. En effet, le processus d'élaboration du schéma départemental n'est pas accompagné d'un gel de la carte de la coopération intercommunale. Les communes restent libres de se regrouper comme elles le souhaitent dans le cadre des structures traditionnelles ou dans le cadre des nouvelles communautés.

Faut-il pour autant décaler de plus de deux ans, comme le proposent MM. Serge Mathieu et Pierre Vallon, l'achèvement du processus d'élaboration du schéma ?

Votre commission ne le pense pas. Deux écueils doivent être en effet évités.

Tout d'abord, s'il est bon que la concertation se poursuive encore, il convient aussi d'éviter que la réflexion s'enlise. Certes, les schémas qui seront finalement élaborés seront peut-être trop lacunaires et trop axés sur la seule coopération traditionnelle pour la gestion en commun de services publics locaux. Mais il serait vain de penser gagner toutes les communes à des formes de coopération



intégrée et ayant pour objectifs le développement et l'aménagement, sauf à user de contrainte -ce à quoi votre commission se refuse. Il est plus réaliste de considérer que le schéma départemental ne constitue qu'une étape dans le développement de la coopération intercommunale. S'il permet une prise de conscience des nécessités de la coopération ainsi que la création de quelques groupements, il n'aura pas été inutile.

Par ailleurs, si le délai est trop allongé, on peut craindre que, dans l'intervalle, se constituent certains groupements uniquement «à titre préventif», des communes préférant s'associer dans une structure vide par crainte de se voir proposer par le projet de schéma la participation à une structure de coopération intégrée. De telles créations artificielles à la faveur d'un report à une date trop lointaine ne sont évidemment pas souhaitables.

Pour ces motifs, votre commission a retenu un report du délai au 31 décembre 1993.

\*

\*      \*

**Votre commission vous propose d'adopter une proposition de loi dans le texte résultant de ses conclusions, tel qu'il est inclus dans le présent rapport.**

## CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

### **Proposition de loi allongeant le délai d'élaboration des projets de schéma départemental de la coopération intercommunale**

#### Article unique.

I. - Dans le deuxième alinéa de l'article 68 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les mots : «, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi» sont supprimés.

II. - Dans le même alinéa, après les mots : «la commission départementale de la coopération intercommunale propose», sont insérés les mots : «, avant le 31 décembre 1993, ».

**TABLEAU COMPARATIF**

<p><b>Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République</b></p>	<p><b>Texte de la proposition de loi n° 262 (1992-1993) de MM. Serge MATHIEU et Pierre VALLON</b></p>	<p><b>Texte de la proposition de loi n° 290 (1992-1993) de M. Jean-Paul DELEVOYE</b></p>	<p><b>Conclusions de la commission</b></p>
<p>Art. 68. - Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, les communes peuvent proposer à la commission départementale de la coopération intercommunale la forme de coopération et les partenaires qu'elles souhaitent.</p> <p>Compte tenu de ces propositions, et en conformité avec elles lorsqu'elles sont concordantes, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, la commission départementale de la coopération intercommunale propose un projet de schéma départemental de la coopération intercommunale ; celui-ci comporte des propositions de création ou de modification de communautés de communes, de communautés de villes, de communautés urbaines, de districts ou de syndicats de communes.</p> <p>.....</p>	<p>Article unique.</p> <p>Dans le deuxième alinéa de l'article 68 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les mots : «dans un délai de dix-huit mois à compter de la date de la promulgation de la présente loi» sont remplacés par les mots : «avant le 31 décembre 1995».</p> <p>Intitulé de la proposition de loi :</p> <p>Proposition de loi tendant à allonger les délais d'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale</p>	<p>Article unique.</p> <p>I.- Dans le deuxième alinéa de l'article 68 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les mots : «, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi» sont supprimés.</p> <p>II.- Dans le même alinéa, après les mots : «la commission départementale de la coopération intercommunale propose», sont insérés les mots : «avant le 31 décembre 1993».</p> <p>Intitulé de la proposition de loi :</p> <p>Proposition de loi visant à modifier l'article 68 de la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République</p>	<p>Article unique.</p> <p>I.- Dans le deuxième alinéa de l'article 68 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les mots : «, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi» sont supprimés.</p> <p>II. - Dans le même alinéa, après les mots : «la commission départementale de la coopération intercommunale propose», sont insérés les mots : «, avant le 31 décembre 1993,».</p> <p>Intitulé de la proposition de loi :</p> <p>Proposition de loi allongeant le délai d'élaboration des projets de schéma départemental de la coopération intercommunale</p>