

N° 261

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 janvier 2013

PROPOSITION DE LOI

*visant à créer les outils de **règlement des conflits** survenant dans le **fonctionnement** des établissements publics de coopération intercommunale **ou entre les établissements publics de coopération intercommunale** entre eux,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Nathalie GOULET,
Sénateur

(Envoyée 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,

Depuis le vote de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, le mouvement des nouveaux schémas départementaux de coopération s'est engagé à marche forcée vers le regroupement de petites communautés de communes, au risque d'exacerber des situations de conflits ouverts ou latents.

D'autant que le code général des collectivités territoriales fonde le fonctionnement de l'intercommunalité sur l'accord entre les élus et la rédaction de conventions qui tiennent lieu de loi aux parties, mais sans vraiment préciser une méthodologie pour y parvenir.

La réforme du 16 décembre 2010, prématurée et insuffisamment préparée, et l'obligation de rationaliser les périmètres avant l'échéance des prochaines municipales de 2014 laissent augurer le développement des conflits à l'intérieur des établissements publics de coopération communale et l'émergence d'autres litiges entre établissements publics de coopération communale quant à l'application du regroupement des intercommunalités.

Les intérêts des différents protagonistes concernés par l'intercommunalité se focalisent la plupart du temps sur la répartition des compétences, les coûts et les bénéfices prévisibles pour chacun. Les conflits trouvent aussi leur fondement sur les conceptions divergentes des intérêts collectifs, sur les oppositions partisans et sur les divergences entre les intérêts personnels ou territoriaux des responsables locaux.

On observe aussi des dysfonctionnements croissants au sein des intercommunalités et l'histoire récente montre que l'on s'achemine vers des situations de blocages ; l'intelligence territoriale ne suffira pas à régler les problèmes de bonne gouvernance. Les désaccords et les tensions vont s'amplifier avec la mise en place de la phase concrète de la réforme voulue par la loi du 16 décembre 2010.

Les principales causes de conflits sont :

- changement des statuts,

- équilibre dans la gouvernance et représentativité,
- transfert de compétences,
- aspects patrimoniaux,
- financement,
- flux financiers,
- dépenses excessives ou disproportionnées par rapport aux besoins et aux possibilités financières de la collectivité,
- la détermination d'une représentation équilibrée,
- le choix de l'appartenance d'une commune face à la réclamation de deux intercommunalités situées chacune dans un département différent et une région différente.

Certes, certains dispositifs donnent des pouvoirs au Préfet.

Les protagonistes ont aussi la possibilité dans certains cas de recourir à la justice administrative dont la lenteur s'accommode mal de la rapidité de décision qu'exige le fonctionnement efficace d'une collectivité, d'autant que ce recours est limitatif et qu'elle ne dispose pas, elle non plus, d'outils adaptés au règlement de ce type de conflits.

Les conflits locaux menacent l'équilibre même de l'intercommunalité et son efficacité. Il est essentiel de parvenir à une solution rapide et juste, c'est donc à la loi d'intervenir pour créer l'outil nécessaire.

Les menaces de blocage apparaissent ici ou là sans que le législateur n'ait offert de dispositif pour y échapper à l'instar de ce qui existe pour les communes où le préfet peut se substituer au maire.

Cette proposition de loi a donc pour objet de créer les outils nécessaires pour régler les conflits surgissant au sein des établissements publics de coopération communale ou entre les établissements publics de coopération communale eux-mêmes, ou de doter le préfet de pouvoirs pour débloquer ces situations.

L'**article 1^{er}** complète d'une nouvelle section le chapitre Ier du titre Ier du Livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales. Dans cette section sont instaurées une procédure de désignation d'un administrateur provisoire, la mise en place d'un

liquidateur, dont les missions et les moyens sont définis. Sont enfin précisées les modalités de la nomination du liquidateur.

L'**article 2** tend à compenser les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales et pour l'État de l'adoption des dispositions susmentionnées.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi sur laquelle que je vous demande de vous prononcer.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

① Le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est complété par une section 11 ainsi rédigée :

②

« SECTION 11

③ « *Du règlement des conflits survenant dans le fonctionnement des établissements publics de coopération communale ou entre les établissements publics de coopération communale entre eux* »

④ « *Art L. 5211-62.* – Lorsque des différends portent atteinte au fonctionnement normal d'un établissement public de coopération intercommunale, les maires, les adjoints des communes membres ou les délégués élus par les conseils municipaux des communes membres de l'établissement public concerné peuvent demander au représentant de l'État dans le département la mise en place d'un administrateur provisoire.

⑤ « *Art L. 5211-62-1.* – Lorsqu'il estime que des difficultés survenant dans la mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunale en justifient la nécessité, et dans tous les cas lorsque cette mise en œuvre a pour conséquence d'entraîner le rattachement de communes issues d'un même établissement public de coopération intercommunale à des établissements publics différents, le représentant de l'État dans le département peut désigner un liquidateur. Cette désignation est de droit si elle émane d'un maire d'une commune représentant au moins 30 % de la population de l'établissement public de coopération communale.

⑥ « *Art L. 5211-62-2.* – Le liquidateur a pour mission d'une part de procéder à la dévolution des actifs de l'établissement public de coopération communale appelé à disparaître ; et d'autre part d'assurer l'administration provisoire de la structure.

⑦ « Pour l'exercice de sa mission, il peut faire appel à des experts, notamment dans les domaines juridiques et comptables. Après consultation des membres du bureau de l'établissement public de coopération communale appelé à disparaître et information de l'ensemble des membres de l'établissement public de coopération communale concerné, il doit se faire communiquer l'ensemble des documents juridiques et comptables.

⑧ « Pour la mise en œuvre des mesures lui paraissant nécessaires, il peut faire appel, en tant que de besoin, aux administrations de l'État.

- ⑨ « *Art L. 5211-62-3.* – Le liquidateur est désigné pour une durée de six mois, renouvelable une fois.
- ⑩ « Le représentant de l'État dans le département peut à tout moment mettre fin à sa mission, dès lors qu'il estime que les conditions de fonctionnement normales de l'établissement public de coopération communale concerné sont réunies.
- ⑪ « À l'issue de sa mission, le liquidateur remet un rapport au représentant de l'État dans le département ; celui-ci le communique pour information à la commission départementale de coopération intercommunale.
- ⑫ « Dans l'hypothèse où subsisterait un litige, le représentant de l'État dans le département et toute commune membre du ou des établissements publics de coopération communale peuvent saisir en référé le Tribunal administratif compétent qui devra statuer sous quinzaine.
- ⑬ « Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application de la présente loi. »

Article 2

- ① Les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de la présente proposition de loi sont compensée à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② La perte de recettes résultant pour l'État du paragraphe ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.