

N° 40

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1992.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à organiser les modalités*  
**d'une assistance juridique du Sénat au profit**  
**des collectivités locales,**

PRÉSENTÉE

Par MM. Lucien NEUWIRTH, Ernest CARTIGNY, Jacques HABERT,  
Daniel HOEFFEL, Marcel LUCOTTE et Charles PASQUA,

Sénateurs.

(Renvoyée 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,

Le Sénat, « Grand Conseil des communes de France », assure la représentation parlementaire spécifique des collectivités territoriales de la République, au premier rang desquelles les communes, de très loin les plus nombreuses et dont l'influence au sein du collège électoral des sénateurs est la plus déterminante.

Cette représentation politique suppose dans le même temps que le Sénat — à travers chacun de ses membres — entretienne un contact étroit avec chacune des communes représentées et, le cas échéant, soit à même de répondre à certaines de leurs attentes dans des domaines où elles sont souvent démunies. C'est le cas, notamment, face à des problèmes juridiques dont la complexité croissante n'est pas sans soulever de nombreuses difficultés aux communes, en particulier depuis les nouvelles responsabilités qu'elles tiennent de la décentralisation.

En effet, les lois de décentralisation et la dernière loi du 6 février 1992 sur l'organisation de l'administration territoriale de la République ont reconnu et protégé les droits et libertés des collectivités territoriales de la République. Elles ont également régulé le contrôle de la légalité de leurs actes qu'elles ont déconcentré de façon accrue et rendu plus efficace.

Mais l'émergence d'un ordre juridique complexifié par une législation et une réglementation considérables — telles notamment que les décrit et les dénonce le rapport du Conseil d'Etat récemment publié — engendre déjà une confusion des compétences et des pouvoirs souvent soumis à la clarification par voies précontentieuses et contentieuses liées, par exemple, au contrôle de légalité de leurs actes.

Dans ce débat, les régions, départements et communes françaises ne voient pas satisfaite leur demande de droit, c'est-à-dire d'assistance et de conseil juridique éclairés, objectifs et actualisés, sauf à accroître le surcoût en conseil des transferts de compétence.

Le dialogue juridique avec les administrations de l'Etat est donc déséquilibré ; qui plus est, il n'est accessible qu'aux collectivités les plus riches.

Des initiatives d'assistance juridique aux communes ont certes été prises, notamment avec l'article 23 de la loi du 2 mars 1982 qui autorise les départements à apporter aux communes qui le demandent leur soutien à l'exercice de leurs compétences. Le rapport présenté par nos excellents collègues Hubert HAENEL et Jean ARTHUIS, au nom de la commission d'enquête sur les juridictions administratives, montre toutefois les limites de cette disposition, d'autant que de nombreux départements ne sont pas encore dotés d'un service juridique propre à répondre aux attentes des communes. Les concours juridiques apportés par la direction des collectivités locales du ministère de l'Intérieur peuvent, quant à eux, se heurter à la nécessaire indépendance des communes vis-à-vis de l'Etat, surtout quand un problème de contrôle de légalité les oppose.

Le « Grand Conseil des communes de France » de Gambetta se doit donc de ressusciter l'une de ses vocations républicaines et constitutionnelles et de satisfaire cette demande accrue de droit qui ne rencontre pas d'offre adaptée à ce jour.

Il serait ainsi souhaitable que le Sénat puisse offrir à ces collectivités locales un soutien juridique spécifique. Cette assistance n'empiéterait en rien sur les mécanismes existants et ne se substituerait aucunement aux fonctions irremplaçables exercées par les professions juridiques et judiciaires.

Tout au plus s'agirait-il d'éclairer les collectivités locales sur tel ou tel aspect d'un dossier juridique complexe, soulevant un problème d'application de la loi. Ce concours pourrait s'avérer d'autant plus précieux que le Sénat participe à la formation de la loi, qu'en son sein les rapporteurs des textes sont les plus à même d'en préciser la signification et la portée exactes, et que le suivi de l'application des lois constitue déjà une des missions traditionnelles dans l'analyse juridique d'un dossier et dans l'élaboration de conclusions dont la commune intéressée pourrait tirer le meilleur parti.

Cette intervention spécifique en faveur des collectivités territoriales ne devrait toutefois pas être banalisée, et devrait être dispensée dans le seul cadre des fonctions inhérentes à l'exercice du mandat parlementaire de façon à ne pas transformer le Sénat en cabinet de conseil juridique, aussi prestigieux soit-il. A cette fin, il vous est proposé de subordonner la mise en œuvre de cette procédure consultative à l'initiative d'un sénateur qui, en réponse à la demande d'une collectivité et sous sa seule responsabilité dans le cadre de son mandat parlementaire, interviendrait comme filtre dans des conditions analogues à celles de la saisine du médiateur.

Plusieurs organes internes du Sénat seraient par ailleurs susceptibles de se voir confier l'exercice effectif de cette nouvelle mission : nouvelle délégation parlementaire, création d'une commission *ad hoc*,

etc. La formule la plus souple serait toutefois d'assigner cette mission à une délégation constituée au sein du Bureau du Sénat, laquelle statuerait sur l'accueil ou le rejet des demandes de soutien juridique formulées par les collectivités locales et instruirait celles qu'elle aurait décidé de prendre en compte (assistées par les services internes du Sénat, tels qu'ils sont visés à l'article 101 du Règlement).

Le détail des modalités concrètes de cette intervention juridique serait précisé par le Bureau, dans les conditions prévues par l'article 102 du Règlement.

Tel est l'objet de la présente proposition de résolution, que ses auteurs vous demande de bien vouloir adopter.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

### Article unique.

Il est inséré dans le Règlement du Sénat, *in fine*, un nouvel article ainsi rédigé :

« *Art. 111.* – Une délégation constituée au sein du Bureau du Sénat peut, à la demande d'une collectivité locale transmise par un sénateur, décider qu'une assistance juridique concernant l'application de la loi soit accordée à cette collectivité locale. »