

ASSEMBLÉE NATIONALE

7 février 2012

ASSOUPLISSEMENT DES RÈGLES RELATIVES À LA REFORGE DE LA CARTE INTERCOMMUNALE - (N° 4218)

Commission	
Gouvernement	

Adopté

AMENDEMENT

N° 24

présenté par
Le Gouvernement

ARTICLE PREMIER

Supprimer l'alinéa 36.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le III de l'article 1^{er} a pour objet de rendre applicable rétroactivement, au 1^{er} janvier 2012, l'obligation de consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) lorsque le représentant de l'Etat dans le département prend un arrêté de périmètre dans le cadre des articles 60 et 61 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

Il existe un principe général de non-rétroactivité des lois

Le principe de non rétroactivité des lois est un principe d'ordre public, affirmé à l'article 2 du Code civil : « *la loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif* ».

Si ce principe n'a de valeur constitutionnelle qu'en matière répressive, la rétroactivité des lois non répressives fait l'objet d'un encadrement strict par le Conseil constitutionnel.

Ainsi, dans une décision n°2001-456 DC du 27 décembre 2001, le Conseil constitutionnel a dégagé deux critères cumulatifs pour autoriser la rétroactivité de dispositions législatives :

- d'une part, la rétroactivité doit être justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ;
- d'autre part, elle ne doit pas porter atteinte à une liberté garantie par la Constitution.

La rétroactivité des lois reste donc une exception.

Cela est justifié par la nécessité de préserver deux autres principes essentiels du droit :

- la stabilité juridique des actes ;
- la lisibilité des règles de droit.

Vouloir une application rétroactive du nouveau dispositif concernant la présentation de mesures de rationalisation de la carte intercommunale dans les départements sans SDCI aurait des conséquences délicates.

Dans certains départements n'ayant pas adopté de schéma à la date du 31 décembre 2011, le préfet a pu, d'ores et déjà, prendre des projets de périmètre dans le prolongement des travaux engagés, afin de rationaliser des structures intercommunales existantes. Conformément aux instructions du Premier ministre, les préfets ont dans cas consulté la CDCI. Mais, dans la mesure où la loi ne prévoyait pas cette consultation, et ne définissait pas ses modalités et sa portée, il appartenait à chaque préfet d'apprécier les modalités de cette consultation, pouvant aller de l'information jusqu'au vote, le cas échéant avec examen d'amendements. Aucune de ces modalités n'est illégale puisqu'à ce jour la consultation de la CDCI à ce stade de la procédure n'est pas une obligation légale.

C'est précisément pour inscrire dans le droit positif cette obligation de consultation, et en préciser la portée et les modalités, que l'article 1^{er}, tel qu'il résulte des travaux de la commission des lois, est particulièrement utile. Pour autant, il serait singulièrement paradoxal qu'il ait pour effet de faire courir le risque de priver une partie de ces arrêtés de périmètre d'ores et déjà pris de base légale.

Il faudrait alors au préfet cesser les procédures engagées et les réengager suivant la nouvelle procédure, repoussant d'autant la mise en œuvre concrète des mesures de rationalisation de la carte intercommunale.

A titre d'exemple, des communes ayant déjà délibéré favorablement à leur intégration dans un périmètre verraient leur intégration, et tous les effets que cela emporte en matière d'exercice de leurs compétences, repoussée de plusieurs mois et soumise à une nouvelle délibération, la précédente ayant été rendue nulle par l'obligation rétroactive de consultation préalable de la CDCI.

De fait, une telle rétroactivité remettrait en cause la stabilité des situations existantes et nuirait considérablement à la lisibilité du droit.

Par ailleurs, s'il peut être admis, dans des cas particuliers, la rétroactivité de certaines dispositions législatives, cette exception ne trouve pas à s'appliquer dans le cas présent.

Il n'existe pas, en l'espèce, de motif d'intérêt général qui pourrait permettre, à titre exceptionnel, au législateur de doter les dispositions du I et du II de l'article 1 d'un caractère rétroactif.

a) En l'état actuel de la rédaction des articles 60 et 61 de la loi RCT, la CDCI doit être, quoiqu'il en soit, consultée pour les projets rencontrant l'opposition des conseils municipaux des communes concernées.

En effet, la CDCI est amenée à se prononcer sur la proposition du préfet si ce dernier décide de passer outre un vote majoritairement défavorable des conseils municipaux.

La CDCI est donc obligatoirement consultée pour les projets les moins consensuels.

b) Les dispositions du I et II de l'article 1^{er} ont pour seul objet de faciliter, en amont, la recherche de mesures consensuelles.

Il ne peut être soutenu que la rétroactivité des dispositions du I et II de l'article 1^{er} aurait pour conséquence de rétablir une égalité de traitement entre les départements qui aurait été ignorée par la loi RCT. En effet, la situation des départements n'étant pas la même suivant qu'ils ont ou non adopté un schéma, la loi a pu, pour poursuivre la rationalisation de la carte intercommunale, distinguer les procédures en découlant.

Les dispositions du I et du II de l'article 1^{er} n'ont donc pas pour objet de rétablir une égalité entre les départements, ni même à l'intérieur d'un même département, mais uniquement d'harmoniser l'ensemble des procédures conduites après le 31 décembre 2011 sur le fondement des articles 60 et 61 de la loi RCT.

Le seul objet de ces dispositions est donc de faciliter la recherche de mesures consensuelles.

Il en découle qu'il n'apparaît qu'aucun motif d'intérêt général de nature à justifier une telle rétroactivité.

En conclusion : Admettre la rétroactivité des dispositions du I et du II de l'article 1^e aurait pour effet de déstabiliser l'ordre juridique existant et cela sans qu'aucun motif d'intérêt général ne le justifie.