



N° 1435 – tome 1 - 4^{ème} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 février 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT (N° 1218), *relatif* aux **responsabilités locales**.

PAR M. Marc-Philippe DAUBRESSE,

Député.

TOME I – 4^{ème} partie

EXPOSÉ GÉNÉRAL – AUDITION
EXAMEN DES ARTICLES

Voir les numéros :

Sénat : 4, 31, 32, 33, 34, 41 et T.A. 10 (2003-2004).

Assemblée nationale : 1218, 1423, 1432 et 1434.

SOMMAIRE

Pages

1^{ère} partie du rapport

INTRODUCTION

AUDITION DE M. NICOLAS SARKOZY, MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES, ET DE M. PATRICK DEVEDJIAN, MINISTRE DELEGUE AUX LIBERTES LOCALES, ET DISCUSSION GENERALE

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LE TOURISME ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

2^{ème} partie du rapport

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES, AUX FONDS STRUCTURELS ET À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

TITRE III LA SOLIDARITE ET LA SANTE

3^{ème} partie du rapport

TITRE IV L'ÉDUCATION ET LA CULTURE

TITRE V TRANSFERTS DE SERVICES ET GARANTIES INDIVIDUELLES DES AGENTS

TITRE VI COMPENSATION DES TRANSFERT DE COMPETENCES

TITRE VII PARTICIPATION DES ELECTEURS AUX DECISIONS LOCALES ET EVALUATION DES POLITIQUES LOCALES

4^{ème} partie du rapport

TITRE VIII MISSIONS ET ORGANISATION DE L'ÉTAT 7

Chapitre I^{er} Missions et organisation territoriale de l'État 7

Article 94 (art. 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions) Missions et compétences du préfet de région..... 8

Article 95 (art. 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions) Missions et compétences du préfet de département.....	12
Articles additionnels après l'article 95 (art. L. 2121-40 et L. 3121-25 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) Codification des procédures d'information des maires par le préfet et d'information réciproque du président du conseil général et du préfet.....	15
Article 96 (art. L. 3113-1 du code général des collectivités territoriales) Déconcentration des décisions relatives aux limites territoriales des arrondissements.....	15
Article additionnel après l'article 96 (art. L. 255 du code électoral et chapitre VI du titre I ^{er} du livre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales) Transfert au préfet de la compétence de sectionnement électoral des communes.....	16
Article 97 (art. L. 1112-4 du code général des collectivités territoriales) Déconcentration des décisions en matière de coopération transfrontalière décentralisée.....	17
Après l'article 97.....	18
Chapitre II Contrôle de légalité.....	19
Avant l'article 98.....	19
Article 98 Habilitation à réformer par ordonnance le contrôle de légalité.....	19
Article 98 bis (nouveau) (art. L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales) Délai de transmission au représentant de l'État des actes individuels des collectivités territoriales.....	20
Article 98 ter (nouveau) (art. L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales) Transmission par voie électronique des actes des collectivités territoriales au représentant de l'État.....	22
Article 98 quater (nouveau) (art. L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales, art. L. 421-2-3 du code de l'urbanisme) Réduction du nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État.....	23
Article 98 quinquiés (nouveau) (art. L. 2131-7, L. 3132-2 et L. 4142-2 du code général des collectivités territoriales) Périodicité du rapport au Parlement sur le contrôle de légalité.....	27
TITRE IX DES COMMUNES ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	28
Chapitre I ^{er} Les compétences des communes et des maires.....	28
Avant l'article 99 A.....	28
Article 99 A (nouveau) Compétence des communes.....	29
Article 99 (art. 21-14-2 [nouveau] du code civil) Communication aux maires de la liste des étrangers naturalisés dans leur commune en vue de l'organisation d'une cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française.....	30
Article 100 (art. 539 et 713 du code civil, art. L. 25, L. 27 bis et L. 27 ter du code du domaine de l'État) Dévolution aux communes des biens vacants et sans maître.....	31
Article 100 bis (nouveau) (art. L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles) Création des centres communaux d'action sociale.....	34
Après l'article 100 bis.....	35
Article 100 ter (art. L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales) Délégation au maire de la réalisation de certains lignes de trésorerie.....	35
Après l'article 100 ter.....	36
Chapitre II Les délégations de compétence aux établissements publics de coopération intercommunale.....	36
Article 101 (art. L. 5210-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Délégation aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de l'exercice de compétences dévolues aux départements et aux régions.....	36

Après l'article 101	39
Chapitre III La transformation et la fusion des établissements publics de coopération intercommunale	40
Article 102 (section 7 du chapitre I ^{er} du titre I ^{er} du livre II de la cinquième partie et art. L. 5211-41-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Transformation des syndicats intercommunaux en communautés de communes	40
Article 103 (art. L. 5211-41-3 et L. 5211-32-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Fusion entre établissements publics de coopération intercommunale	44
Article 104 (art. 1638 0-bis [nouveau], 1639 A bis, 1639 A ter, 1639 A quater du code général des impôts) Régime fiscal des fusions entre établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est un établissement à fiscalité propre.....	51
Article 105 (art. L. 5711-2 [nouveau], L. 5721-2, L. 5215-22, L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales) Fusions entre syndicats mixtes	61
Article 106 (art. L. 5341-2 et L. 5341-3 du code général des collectivités territoriales) Transformation des syndicats d'agglomération nouvelle en communautés d'agglomération – Fusion avec un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.....	63
Chapitre IV L'amélioration des conditions de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale	65
Article additionnel avant l'article 107 (art. L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales) Représentation des communes associées au sein de l'organe délibérant d'un EPCI.....	65
Article 107 (art. L. 5211-20 et L. 5211-20-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Modification du nombre et de la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale.....	65
Article 108 (art. L. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales) Modification du nombre et de la répartition des sièges en cas d'extension du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale due à une transformation	68
Article 109 (art. L. 5711-3 [nouveau] et L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales) Nombre de sièges attribués à un établissement public de coopération intercommunale se substituant à ses communes membres au sein du comité syndical d'un syndicat mixte	69
Article 110 (art. L. 5215-6 du code général des collectivités territoriales) Répartition des sièges à la suite d'une extension du périmètre d'une communauté urbaine	70
Article 111 (art. L. 5211-19-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Pouvoirs de police du président de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre	72
Article additionnel après l'article 111 (art. L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales) Recrutement par les établissements publics de coopération intercommunale à cotisation fiscalisée d'agents de police municipale	75
Article 112 bis (art. L. 5215-30 du code général des collectivités territoriales) Partages de services entre les communautés urbaines et leurs communes membres.....	78
Article 113 (art. L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales) Partages de services entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres.....	79
Article 113 bis (art. L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales) Délégations d'attributions au président et au bureau de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale	82
Article 114 (art. L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales) Délégations d'attributions au président et au bureau de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale	83

Article 115 (art. L. 5215-18 et L. 5216-4-2 du code général des collectivités territoriales) Constitution de groupes d'élus au sein de l'organe délibérant des communautés urbaines et des communautés d'agglomération	84
Après l'article 116	86
Article 117 (art. L. 5211-19, L. 5212-29, L. 5212-1, L. 5212-30, L. 5214-26, L. 5215-22 L. 5215-7 du code général des collectivités territoriales) Retrait de commune d'un établissement public de coopération intercommunale — Conséquence de ce retrait sur les syndicats mixtes auxquels appartient cet établissement	87
Après l'article 117	89
Article 117 bis (art. L.5211-18 du code général des collectivités territoriales) Majorité requis pour l'adhésion d'une commune à un EPCI	89
Article additionnel après l'article 117 bis (art. L.5211-18 du code général des collectivités territoriales) Compétence du préfet pour autoriser l'adhésion d'une ou plusieurs communes à un EPCI à fiscalité propre en cas de refus d'une commune	90
Article 118 (intitulé du titre premier du livre VII de la cinquième partie et art. L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales) Reconnaissance de la qualité de syndicats mixtes fermés aux syndicats composés exclusivement d'établissements publics de coopération intercommunale	90
Article 119 (art. L. 5721-7 et L. 5721-7-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Dissolution des syndicats mixtes ouverts	91

5ème partie du rapport

Chapitre V Dispositions relatives à l'intercommunalité

titre x Dispositions finales

TITRE VIII

MISSIONS ET ORGANISATION DE L'ÉTAT

D'une part, ce titre clarifie la répartition, maintes fois critiquée, des compétences entre préfets de région et préfets de département et renforce les pouvoirs du premier (chapitre I^{er}). D'autre part, il allège le contrôle de légalité des actes des collectivités locales tout en améliorant son efficacité (chapitre II).

CHAPITRE I^{er}

Missions et organisation territoriale de l'État

L'État doit rester le protecteur des équilibres fondamentaux ; il doit être un État stratège, garant des droits fondamentaux. Or, à force de vouloir tout embrasser, l'État a fini par négliger ce que lui seul peut faire. La décentralisation permet de le recentrer sur ses missions principales et de l'y renforcer. Il restera, au niveau local, acteur en matière de sécurité, de justice, d'emploi, d'éducation, de fiscalité, de santé publique, ainsi qu'en ce qui concerne les équipements structurants à l'échelle nationale, l'équilibre entre les territoires ou les interventions en cas de crise. Dans les autres domaines, il reste le garant de l'application de la loi, de l'évaluation et du contrôle *a posteriori*.

La nouvelle rédaction de l'article 72 de la Constitution issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'introduction de la région dans le texte constitutionnel et la nouvelle architecture territoriale mise en œuvre par le projet de loi conduisent à redéfinir le rôle du représentant de l'État dans les régions et les départements. Si la loi du 2 mars 1982 avait paru marquer un certain effacement de ce dernier au profit des élus, les lois de répartition des compétences, dès 1983, lui ont redonné un rôle essentiel. Le projet de loi s'inscrit dans cette logique : il assure la conciliation entre maintien d'un État unitaire et approfondissement de la décentralisation.

Dans ce contexte, le préfet de région se voit confier un pouvoir général de coordination des services de l'État. Ce nouveau rôle est fonctionnel et géographique ; il concerne l'ensemble des services déconcentrés des départements ministériels, sous réserve de dérogations strictement limitées, mais aussi les politiques conduites par les préfets de département dans la région. Il peut également concerner des établissements publics de l'État. En outre, le présent chapitre hisse au niveau législatif plusieurs dispositions réglementaires relatives aux pouvoirs des préfets, leur conférant ainsi un relief particulier. Enfin, il procède à certaines mesures de déconcentration.

Article 94

(art. 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions)

Missions et compétences du préfet de région

Cet article relatif au préfet de région, institution créée par la réforme de mars 1964, propose une nouvelle rédaction de l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

Le *paragraphe I* définit le pouvoir du représentant de l'État dans la région, qui est désormais explicitement désigné dans la loi comme étant le préfet de région, ce qui est déjà inscrit à l'article 1^{er} du décret n° 82-390 du 10 mai 1982 ⁽¹⁾.

— *Une affirmation de son rôle constitutionnel*

Il est précisé, comme dans l'état du droit, qu'il est nommé par décret en Conseil des ministres (article 13 de la Constitution) et qu'il représente chacun des membres du Gouvernement.

À ce titre, il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et assure le contrôle administratif de la région et de ses établissements publics. Cette disposition reprend *mutatis mutandis* les termes en vigueur pour les préfets de département, mais surtout ceux du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, aux termes duquel, « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* » ⁽²⁾.

Sa mission de contrôle administratif s'exerce « *dans les conditions fixées par la loi* » : celles-ci sont définies par les articles L. 4141-1 à L. 4142-4 du code général des collectivités territoriales pour les actes des régions et de leurs établissements publics.

— *Un élargissement de ses compétences*

Dans le texte en vigueur de la loi du 5 juillet 1972 modifié par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, le préfet de région *met en œuvre* les politiques nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire – ce qui relève de sa compétence depuis l'origine –, mais *anime et coordonne* dans la région les politiques de l'État en matière culturelle, d'environnement, ainsi que celles relatives à la ville et à l'espace rural.

Dans le texte proposé, ses attributions sont élargies à l'emploi, à l'environnement et au développement durable, au logement et à la rénovation

(1) Le préfet de région est également préfet de département en vertu de dispositions réglementaires (article 1^{er} du décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'État dans la région et aux décisions de l'État en matière d'investissement public) que le Gouvernement n'a pas l'intention de modifier, conformément à la déclaration faite devant le Sénat par le ministre délégué aux libertés locales, le 15 novembre 2003.

(2) Rédaction issue de l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

urbaine ainsi qu'à la santé. Ainsi, il *mettra en œuvre* la politique de l'État dans la région dans l'ensemble des domaines suivants :

- aménagement du territoire et développement économique ;
 - développement rural ;
 - environnement et développement durable ;
 - culture ;
 - emploi ;
 - logement et rénovation urbaine ;
 - santé publique, sous réserve des compétences de l'agence régionale de l'hospitalisation, dont le rôle a été récemment revalorisé ⁽¹⁾ ;
 - politiques communautaires relevant de l'État.
- *Un renforcement de son autorité sur les services déconcentrés*

Pour pouvoir assurer cette fonction de garant de la cohérence de l'action des services de l'État dans la région, le préfet de région dispose de deux moyens forts.

D'une part, comme c'est d'ores et déjà le cas dans la rédaction en vigueur de la loi de 1972, il est précisé qu'il dirige les services de l'État à compétence régionale, sous réserve des exceptions énumérées par un décret en Conseil d'État, ce qui exclut, par exemple, les pouvoirs reconnus aux directeurs des agences régionales de l'hospitalisation ou aux directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ou encore ceux des autorités académiques, militaires, juridictionnelles et pénitentiaires ⁽²⁾. Cette compétence lui est attribuée en ce qu'il représente chacun des membres du Gouvernement.

D'autre part, il anime et coordonne l'action des préfets de département de la région, qui doivent, quant à eux, prendre des décisions conformes aux orientations fixées par le préfet de région dans l'ensemble des domaines susmentionnés et lui rendre des comptes. Ainsi, le rôle prééminent du préfet de région est explicitement affirmé dans tous les secteurs, là où le texte en vigueur semblait le limiter aux politiques nationale et communautaire touchant le développement économique et social et l'aménagement du territoire (troisième alinéa de l'article 21-1 de la loi de 1972).

Ces dispositions consacrent un long processus liant de manière indissoluble approfondissement de la décentralisation et renforcement de la déconcentration fondé sur le primat du préfet de région, non seulement par rapport aux chefs de services déconcentrés mais aussi par rapport aux préfets de département. Ainsi, par

(1) Voir loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, article 21.

(2) Voir articles 5 et 6 du décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'État dans la région et aux décisions de l'État en matière d'investissement public.

exemple, il dirige la conférence administrative régionale (décret du décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration). Depuis le décret du 20 octobre 1999 ⁽¹⁾ modifiant le décret du 10 mai 1982 précité, il peut fixer, après consultation de l'ensemble des chefs de service déconcentrés de l'État dans la région, les moyens affectés à des actions communes à plusieurs de ces services. Il détermine lui-même, dans la dotation globale qui lui est allouée chaque année pour les investissements civils de l'État ou subventionnés par lui, la part qui sera réservée aux opérations d'intérêt régional et celle qui sera affectée aux opérations d'intérêt départemental. L'article 23-1 du décret du 10 mai 1982, introduit par le même décret du 20 octobre 1999, lui confie l'organisation de la concertation locale sur tout projet de réorganisation d'ensemble ou de fermeture, dans la région, d'une administration civile de l'État ou d'un organisme chargé d'une mission de service public. L'article 5 de la loi du 6 février 1992 avait esquissé un début de pouvoir quasi hiérarchique du préfet de région sur les préfets de département, qui doivent, depuis lors, dans la mise en œuvre des politiques nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire, prendre des mesures conformes aux décisions du premier et lui rendre compte.

— *L'interlocuteur privilégié des autorités régionales*

Enfin, dans son *paragraphe II*, confirmant que le préfet de région est seul habilité à engager l'État envers la région, le présent article prévoit qu'il est seul à conclure, au nom de l'État, toute convention avec la région, généralisant le principe posé par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification en ce qui concerne les contrats de plan. Non seulement il conclut les conventions, mais, en vertu des articles 9 et 23 du décret du 10 mai 1982, il les négocie.

Pour assurer l'exercice de ses attributions, il est prévu que, sur sa demande, le préfet de région reçoit du président du conseil régional les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions. Cette disposition reprend le dispositif applicable au préfet de département qui, sur le fondement de l'article 34 de la loi du 2 mars 1982 précitée, reçoit à sa demande toutes les informations de la part des maires et du président du conseil général.

Le préfet de région est mentionné aux articles 1^{er}, 7, 8, 13, 22, 28, 29, 31, 33, 35, 36, 37, 42, 49, 58, 62 et 73 du projet de loi. Puisque la région va acquérir des compétences plus importantes, il est de bonne politique d'affermir l'autorité du préfet de région, de telle sorte que les élus régionaux aient un interlocuteur qui puisse engager sans ambiguïté l'ensemble des services de l'État.

Par exemple, il reçoit communication du schéma régional de développement économique et peut saisir le président du conseil régional en cas d'atteinte à l'équilibre économique de la région. Il procède d'office à l'émission du titre nécessaire à la récupération de l'aide versée par une collectivité territoriale à une entreprise. Il informe le conseil régional de la signature des conventions conclues entre l'État et une collectivité territoriale en vue de compléter certaines aides économiques auxquelles la région a refusé de participer (article 1^{er}).

(1) Décret n° 99-896 du 20 octobre 1999 modifiant le décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'État dans la région et aux décisions de l'État en matière d'investissement public.

En outre, il signe les conventions annuelles d'application, de programmation et de financement des actions inscrites au plan régional de développement des formations professionnelles (article 7). Il signe également les conventions associant l'État, la région et l'AFPA, le schéma régional des formations et le programme d'activité régional de cette association (article 8). Il reçoit la déclaration préalable des établissements publics ou privés dispensant des formations sociales initiales et continues participant au service public de la formation (article 42). Il contrôle le suivi des programmes et la qualité de la formation des aides-soignants, des auxiliaires de puériculture, des ambulanciers et des techniciens de laboratoire d'analyses de biologie médicale (article 58). Il reçoit le schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole (article 62).

Dans les départements et régions d'outre-mer, le préfet de région organisera une concertation avec le département et la région en vue de déterminer la collectivité bénéficiaire du transfert de l'ensemble des routes nationales (article 13). Si plusieurs demandes de transfert ont été présentées pour le même aéroport, il organise entre les collectivités et groupements intéressés une concertation, dont il fixe la durée, en s'efforçant d'aboutir à la présentation d'une demande unique (article 22). Il assure la même fonction lorsque plusieurs collectivités locales sont intéressées pour le transfert de propriété d'un monument historique appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux (article 73).

Il est chargé de communiquer toutes les informations nécessaires aux collectivités territoriales qui bénéficient ou souhaitent bénéficier, selon les cas, du transfert d'un aéroport ou des biens de l'État dont l'exploitation est concédée aux sociétés d'aménagement régional (articles 22 et 28).

Il reçoit le bilan des expérimentations menées par les régions qui ont souhaité se voir transférer la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de programmes relevant, pour la période 2000-2006, de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne (article 35). Il peut, éventuellement, demander une nouvelle délibération du conseil régional sur les projets de plan d'élimination des déchets, voire les élaborer ou les réviser en cas de carence (article 37).

Le Sénat a adopté l'article 94 sans modification.

Ces dispositions trouveront leur prolongement dans la réforme de l'administration territoriale de l'État présentée en Conseil des ministres, le 28 janvier dernier et qui confirme que la région devient l'échelon majeur de l'organisation territoriale de l'État. Les structures territoriales de l'État seront rationalisées. Certains services, tels que les directions régionales du commerce extérieur, les délégations régionales au commerce et à l'artisanat, les délégations régionales au tourisme seront supprimées ou intégrées à d'autres services. Ces derniers seront regroupés en huit pôles : l'éducation et la formation, la gestion publique et le développement économique, les transports, le logement et l'aménagement, la santé publique et la cohésion sociale, l'économie agricole et le

monde rural, l'environnement et le développement durable, le développement de l'emploi et l'insertion professionnelle, la culture.

En outre, des expérimentations seront lancées en vue d'un rapprochement éventuel entre les pôles fonctionnels chargés du développement économique et ceux en charge de l'emploi, entre les agences régionales de l'hospitalisation et les directions régionales des affaires sanitaires et sociales ainsi qu'entre les deux services en charge des questions d'environnement, à savoir les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement et les directions régionales de l'environnement.

La Commission a *adopté* l'article 94 sans modification.

Article 95

(art. 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions)

Missions et compétences du préfet de département

En miroir des dispositions proposées à l'article précédent concernant le préfet de région, le présent article portant sur les compétences du préfet de département modifie les paragraphes I et II de l'article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Aux termes du nouveau *paragraphe I* de l'article 34, le préfet de département est nommé désigné comme le représentant de l'État et de chacun des membres du Gouvernement dans le département. Il s'agit d'une reprise de l'article 1^{er} du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'État dans les départements.

— Une compétence générale de mise en œuvre de la politique de l'État

Tout comme le préfet de région à l'échelon régional, et conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, il a la charge, à l'échelon départemental, des intérêts nationaux, du respect des lois et assure le contrôle administratif du département, des communes et de leurs établissements publics. Les conditions d'exercice du contrôle administratif sont fixées par les articles L. 2131-1 à L. 2131-13 du code général des collectivités territoriales pour les actes des communes et par les articles L. 3131-1 à L. 3132-4 pour les actes des départements. Par ailleurs, l'article L. 5211-3 du même code précise que les dispositions relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale.

S'ajoute à ces compétences, de manière spécifique au préfet de département, une compétence générale en matière d'ordre public, qui a été récemment précisée par l'article 2 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la

sécurité intérieure et qui comporte un pouvoir exceptionnel de substitution aux autorités locales.

L'échelon départemental, présenté comme le niveau de décision pertinent le plus proche des administrés, reste l'échelon de droit commun de mise en œuvre des politiques de l'État, comme cela est déjà affirmé par l'article 4 du décret du 1^{er} juillet 1992 précité. Les compétences des préfets de département sont donc confirmées sous réserve des attributions des préfets de région, définies à l'article précédent (article 21-1 de la loi du 5 juillet 1972 précitée). En effet, l'ensemble de l'action du préfet de département s'exerce dans le cadre défini par le préfet de région au titre de son rôle d'animation et de coordination dans les matières relatives à l'aménagement du territoire, au développement économique, au développement rural, à l'environnement, à la culture, à l'emploi, au logement, à la rénovation urbaine, à la santé publique et aux politiques communautaires.

Pour exercer ses prérogatives et en tant que représentant de chaque membre du Gouvernement, le préfet de département dirige les services de l'État dans le département. Cette attribution est déjà mentionnée dans la rédaction actuelle de l'article 34. C'est sur ce fondement qu'il préside le collège des chefs de service ou qu'il peut, depuis le décret du 20 octobre 1999 précité, tout comme le préfet de région, mettre en commun les moyens de ces services, désigner un chef de projet, créer un pôle de compétence ou une délégation interservices. Cette autorité sur les services de l'État s'exerce sous réserve des exceptions fixées par décret en Conseil d'État. Par exemple, aux termes de l'article 6 du décret du 10 mai 1982 précité, il ne dirige que les administrations civiles, à l'exclusion des administrations militaires. Aux termes de l'article 7 de ce même décret lui échappent également les « *missions relatives au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent, aux actions d'inspection de la législation du travail, au paiement des dépenses publiques, à la détermination de l'assiette et au recouvrement des impôts et des recettes publiques ainsi qu'aux évaluations domaniales et à la fixation des conditions financières des opérations de gestion et d'aliénation des biens de l'État et aux modalités d'établissement des statistiques* ».

— *L'interlocuteur privilégié des autorités communales, intercommunales et départementales*

À l'instar du préfet de région, qui est seul habilité à engager l'État auprès des régions, le préfet de département, en vertu du paragraphe II de l'article 34 précité, continuera de bénéficier d'un monopole pour engager l'État envers les communes, le département ou leurs groupements, sous réserve des exceptions prévues par décret. L'article 10 du décret du 10 mai 1982 précité précise que le préfet négocie et conclut au nom de l'État toute convention avec le département, une ou plusieurs communes, ainsi que leurs établissements publics.

Comme c'est déjà prévu dans l'actuelle rédaction de l'article 34, il recevra, sur sa demande, les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions de la part des maires et du président du conseil général. Par ce biais, l'autorité de l'État est réaffirmée dans le département, tout comme elle l'a été dans la région, sans faux-semblant.

Le préfet de département, tout comme le préfet de région, est visé, par ailleurs, par de nombreux articles du projet de loi (articles 1^{er}, 12, 16, 21, 22, 26, 36, 37, 40, 49, 50, 51, 58, 59, 70, 99, 100, 102, 103, 107, 111, 116 et 121). Proclamer que l'État est démembré et que son autorité est diluée ne peut relever, dans ces circonstances, que d'un procès d'intention.

Ainsi, le préfet de département constatera le transfert aux conseils généraux des routes classées dans le domaine public routier de l'État à la date de publication de la future loi. Il communiquera au conseil général toutes les informations dont il dispose sur le domaine public routier transféré (article 12). Les collectivités territoriales lui communiquent tout projet de modification des caractéristiques techniques ou de mesure susceptible de rendre les routes à grande circulation impropres à leur destination (article 16). Il pourra s'opposer à la réalisation de ces projets ou à l'adoption de ces mesures afin d'assurer la continuité du service public routier.

Il communique aux collectivités territoriales qui en font la demande toutes les informations dont il dispose sur les aérodromes, le domaine public fluvial ou encore les écoles et instituts de formation sanitaires susceptibles de leur être transférés (articles 22, 26 et 58). Il donne son avis sur les plans d'élimination des déchets élaborés par les conseils généraux (article 36).

Le schéma départemental social et médico-social est adopté par le conseil général après concertation avec le préfet de département qui fait connaître au président du conseil général les orientations que le schéma doit prendre en compte. En cas de carence de la collectivité territoriale compétente, c'est le préfet qui adopte ledit schéma (article 40). C'est également lui qui, en cas d'absence d'accord financier entre les communes d'accueil des enfants scolarisés et les communes de résidence de ces enfants, décide de la participation financière des premières (article 70).

Par ailleurs, il peut saisir le fonds de solidarité du logement. Par arrêté, il peut transférer les biens appartenant à l'État et affectés au logement des étudiants (article 51). Il reçoit les demandes des communes qui souhaitent dans le cadre d'une expérimentation recevoir la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat (article 59).

Enfin, il est appelé à intervenir dans les procédures touchant la coopération intercommunale, notamment lorsque les collectivités concernées n'ont pas réussi à se mettre d'accord dans un délai suffisant : transformation des syndicats de communes en communauté de communes ou en communauté d'agglomération (article 102), fusion d'EPCI dont au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre (articles 103, 104), de modification du nombre ou de la répartition entre les communes des sièges de l'organe délibérant d'un EPCI (article 107), transfert des pouvoirs de police spéciale des maires au président d'un EPCI (article 111), définition de l'intérêt communautaire des communautés urbaines, d'agglomération et ou de communes qui ne l'auraient pas fait dans le délai légal (article 113), retrait d'une commune d'un EPCI membre d'un syndicat mixte (article 117), dissolution d'un syndicat (article 119)...

Sur l'initiative du groupe communiste, républicain et citoyen, le Sénat a, avec un avis favorable de la commission des lois mais un avis défavorable du Gouvernement, rétabli le dispositif d'informations réciproques qui existe dans l'état du droit et qui oblige le préfet à donner au président du conseil général toute information nécessaire à l'exercice des attributions du département. Cette précision complète ce qui est d'ores et déjà prévu par les articles L. 3121-25 et L. 3121-26 du code général des collectivités territoriales, qui disposent que le préfet de département peut être entendu par le conseil général et informe celui-ci, par un rapport spécial, de l'activité des services de l'État dans le département. En revanche, la suppression de la possibilité qui était ouverte aux maires de demander au préfet de département les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions a été maintenue.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur étendant aux maires la procédure d'information par les préfets des présidents de conseil général, mettant ainsi en conformité le droit et la pratique (**amendement n° 418**). La Commission a *adopté* l'article 95 ainsi modifié.

Articles additionnels après l'article 95

(art. L. 2121-40 et L. 3121-25 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Codification des procédures d'information des maires par le préfet et d'information réciproque du président du conseil général et du préfet

La Commission a *adopté* deux amendements du rapporteur, codifiant, d'une part, la procédure d'information des maires par le préfet et, d'autre part, la procédure d'information réciproque du président du conseil général et du préfet (**amendements n°s 419 et 420**).

Article 96

(art. L. 3113-1 du code général des collectivités territoriales)

Déconcentration des décisions relatives aux limites territoriales des arrondissements

Aux termes de l'article L. 3113-1 du code général des collectivités territoriales issu de l'article 2 de l'ordonnance n° 45-2604 du 2 novembre 1945 relative à la procédure de modification des circonscriptions administratives territoriales, les décisions relatives aux créations, suppressions et modifications des limites territoriales des arrondissements sont opérées par décret en Conseil d'État, après consultation du conseil général du département concerné. Depuis l'an VIII, les départements français sont divisés en arrondissements, qui servent exclusivement de cadre à la déconcentration. L'article 5 du décret du 1^{er} juillet 1992 précité précise qu'il est le cadre territorial de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'État.

Dans une logique de meilleure adaptation des compétences de l'État aux réalités locales et d'un approfondissement parallèle de la décentralisation et de la déconcentration, le présent article maintient la procédure du décret en Conseil d'État

pour les décisions de création et de suppression mais procède à la déconcentration des décisions de modification des limites territoriales. L'autorité administrative pourra ainsi, par arrêté et après consultation du conseil général, modifier ces limites en fonction de l'évolution de plus en plus rapide des besoins d'administration des territoires.

Le Sénat, sur proposition de sa commission des lois et avec un avis favorable du Gouvernement, a précisé que l'autorité administrative ayant le pouvoir de modifier les limites des arrondissements sera le préfet de région, ce qui permettra à l'État de mettre en œuvre une réorganisation de ses structures respectueuse de la cohérence régionale qui sous-tend l'ensemble du projet de loi.

La Commission a *adopté* l'article 96 sans modification.

Article additionnel après l'article 96

(art. L. 255 du code électoral et chapitre VI du titre I^{er} du livre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales du code général des collectivités territoriales)

Transfert au préfet de la compétence de sectionnement électoral
des communes

L'article L. 254 du code électoral prévoit la possibilité de diviser les communes en sections électorales pour l'élection des membres du conseil municipal et précise les critères du sectionnement. L'article L. 255 décrit, quant à lui, la procédure à suivre pour décider du sectionnement dans les communes non fusionnées. Selon cet article, le sectionnement électoral est opéré par le conseil général, sur l'initiative soit d'un de ses membres, soit du préfet, soit du conseil municipal ou d'électeurs de la commune intéressée. Il est précisé qu'une fois le délai écoulé et les formalités observées, le conseil général se prononce sur chaque projet de sectionnement électoral.

Le juge administratif considère qu'en vertu du parallélisme des formes, il peut être mis fin au sectionnement électoral en procédant de la même façon que pour son institution. Par ailleurs, en vertu de l'article L. 3216-1 du code général des collectivités territoriales, le conseil général dresse chaque année le tableau de ces opérations.

Le pouvoir de décision du conseil général en matière de sectionnement électoral n'a pas été remis en cause par les précédentes lois de décentralisation puisque la rédaction de l'article L. 255 du code électoral procède de la loi du 2 mars 1982 précitée. Cependant, une intervention, même indirecte, du conseil général dans les conditions d'élection des membres d'un conseil municipal est contraire à l'esprit des lois de décentralisation, dans la mesure où elle donne, de fait, à une collectivité territoriale un pouvoir de tutelle sur une autre collectivité territoriale.

En considération de la compétence générale de l'État en matière électorale, il convient de transférer au préfet l'ensemble des compétences actuellement dévolues aux conseils généraux en matière de sectionnement électoral et ceci afin de

conférer une cohérence accrue à la répartition des compétences entre les différents échelons administratifs.

Suivant l'avis favorable de son rapporteur, la Commission a *adopté* l'amendement de M. Alain Gest transférant aux préfets les compétences actuellement dévolues aux conseils généraux en matière de sectionnement électoral de communes (**amendement n° 421**).

Article 97

(art. L. 1112-4 du code général des collectivités territoriales)

Déconcentration des décisions en matière de coopération transfrontalière décentralisée

Cet article favorise la coopération décentralisée en rapprochant des collectivités concernées la décision de l'État approuvant les actions de coopération transfrontalière, décision qui sera confiée désormais au préfet de région.

1. La coopération transfrontalière

Les compétences des collectivités locales s'exercent sur le territoire national et, plus précisément, sur « leur » territoire. Dès que sont franchies les frontières, l'État seul est habilité à négocier et conclure des accords avec des États étrangers ou, plus généralement, des personnes publiques étrangères. Néanmoins, il existe un espace dans lequel les collectivités territoriales, infra-étatiques, appartenant à des États différents, peuvent coopérer. Ainsi, les communes, les départements, les régions et les établissements publics de regroupement de collectivités locales ont progressivement établi une coopération avec des personnes publiques étrangères.

Ce mouvement a d'abord pris la forme des accords de jumelage. Au début des années 1980, une nouvelle catégorie d'accords entre collectivités publiques françaises et étrangères, sous forme de convention, a fait son apparition, en particulier dans le domaine économique et le plus souvent dans les zones frontalières. Ce phénomène a été désigné sous le vocable de coopération décentralisée, consacré par le législateur dans la loi d'orientation du 6 février 1992 précitée et encadré par les articles L. 1114-1 à L. 1114-7 du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾ explicités par la circulaire des ministres des affaires étrangères et de l'intérieur en date du 20 avril 2001.

La coopération décentralisée correspond à un ensemble dont le contenu est très variable : elle comporte à la fois des accords passés avec des collectivités des pays en développement – elle s'intègre alors à l'aide publique au développement – et une série de conventions, allant des accords regroupant des collectivités locales appartenant à des États différents en fonction d'objectifs communs – c'est l'exemple de l'Arc atlantique –, aux accords de coopération transfrontalière.

(1) Anciens articles L. 1112-1 à L. 1112-7 dénumérotés par la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local.

2. Les apports du projet de loi

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dans son article 65, prévoyait que « *le conseil régional peut décider, avec l'autorisation du gouvernement, d'organiser, à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région* ». Ce texte restrictif a été étendu par loi d'orientation du 6 février 1992 précitée (articles 131 à 135) et par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (article 83). Parallèlement, des accords internationaux ont renforcé les possibilités de coopération transfrontalière. La convention-cadre de Madrid de 1980, conclue sous l'égide du Conseil de l'Europe, favorise ainsi la coopération entre les collectivités territoriales européennes, tandis que des accords bilatéraux et multilatéraux ont été signés entre la France et ses voisins, par exemple avec l'Espagne en 1995, avec l'Italie en 1996, avec le Luxembourg, trois Länder allemands et cinq cantons suisses en 1996 ou plus récemment avec la Belgique.

Dans ce contexte, aux termes de l'article L. 1114-4 du code précité ⁽¹⁾, l'adhésion des collectivités territoriales françaises à des organismes publics ou à des personnes morales de droit étranger, dans le cadre de la coopération transfrontalière, est soumise à un décret en Conseil d'État.

Selon la même logique que celle qui préside aux modifications apportées par l'article précédent, le présent article prévoit la déconcentration de la procédure mise en œuvre en matière de coopération transfrontalière. Il confie au préfet de région la compétence d'approuver par arrêté l'adhésion des collectivités territoriales françaises à des groupements locaux de coopération transfrontalière. Cette avancée répond aux souhaits exprimés par la commission sur l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy ⁽²⁾ de voir se développer la coopération transfrontalière. Il était ainsi proposé que « *l'approbation d'un certain nombre de modalités de coopération transfrontalière qui relève à l'heure actuelle du décret en Conseil d'État pourrait relever plus simplement de l'arrêté préfectoral* ».

Le Sénat a adopté cet article sous réserve d'une modification rédactionnelle.

La Commission a *adopté* l'article 97 sans modification.

Après l'article 97

La Commission a *rejeté* l'amendement n° 31 de M. Jean-Claude Guibal, autorisant la signature par les collectivités territoriales de conventions avec des États étrangers.

(1) Article issu de l'article 133-1 de la loi du 6 février 1992 et modifié par l'article 28 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

(2) Commission pour l'avenir de la décentralisation, Rapport au Premier ministre : refonder l'action publique locale, 17 octobre 2000, proposition n° 22, pages 48 et 49.

CHAPITRE II

Contrôle de légalité

Le contrôle de légalité *a posteriori* s'est substitué depuis 1982 aux contrôles *a priori* des actes locaux. Il constitue une obligation constitutionnelle confiée au représentant de l'État. Il oblige le préfet à vérifier que les décisions prises par les collectivités locales ne sont pas entachées d'illégalité. Face au nombre très important d'actes soumis à une obligation de transmission, cette mission est parfois assurée avec difficulté par les services préfectoraux. Le présent chapitre vise à concentrer ce contrôle sur les actes les plus importants des collectivités locales dont il facilite la transmission.

Avant l'article 98

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Bernard Derossier, substituant dans l'intitulé du chapitre II du titre VIII du projet les termes de : « Contrôle administratif des actes » à ceux de « Contrôle de légalité ».

Article 98

Habilitation à réformer par ordonnance le contrôle de légalité

Cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure nécessaire à l'amélioration de l'efficacité et de la qualité du contrôle de légalité. Sans prendre le chemin d'une réforme plus radicale, plusieurs aménagements sont possibles.

Le premier consiste à réduire le nombre des actes transmissibles et à utiliser les technologies de l'information. Afin de permettre au préfet de se recentrer sur des enjeux stratégiques, la liste des actes transmissibles pourrait être réduite, en matière de police administrative, d'urbanisme et de fonction publique pour ne conserver que les actes relatifs au début et à la fin de carrière et les sanctions disciplinaires les plus graves. De plus, dans un contexte de modernisation de l'État, la transmission par voie électronique des actes doit permettre une amélioration de l'organisation des services en offrant aux préfetures un instrument de gestion et de suivi. Par ailleurs, la généralisation des échanges électroniques doit pouvoir bénéficier aux collectivités territoriales dans leur relation avec l'État, au moment où elles utilisent de plus en plus de documents numérisés.

Le deuxième aménagement consiste à adapter les moyens du contrôle à l'évolution des règles de procédure et à maintenir au préfet les moyens nécessaires à l'exercice de sa mission. Or, l'évolution jurisprudentielle, marquée notamment par la décision du Conseil d'État du 26 octobre 2001 *Ternon*, rend difficile l'exercice du recours gracieux par le préfet, faute de délai précis de transmission des actes individuels créateurs de droit ⁽¹⁾. Ce recours « pré-contentieux » est pourtant un élément essentiel dans la procédure ; en effet, depuis l'origine, l'objectif du contrôle de légalité est la réformation ou le retrait de l'acte considéré comme illégal, avant

(1) Voir *infra* commentaires de l'article 98 bis.

son annulation contentieuse⁽¹⁾. La définition d'un délai de transmission permettrait de dépasser l'obstacle né de l'évolution jurisprudentielle. L'aménagement des procédures de référé pourrait également faciliter l'exercice du contrôle de légalité. En outre, dans un contexte de réduction du nombre d'actes transmissibles, le préfet pourrait, grâce à la possibilité de se faire adresser à sa demande certains actes, conserver un pouvoir d'appréciation sur les éléments nécessaires à l'exercice de son contrôle, dans le contexte d'une stratégie élaborée localement.

La troisième voie d'amélioration du contrôle de légalité passe par la simplification des formalités. Dans ce cadre, le droit de timbre pour les déférés préfectoraux a déjà été supprimé⁽²⁾. La réduction de la périodicité des rapports sur le contrôle de légalité peut également être envisagée.

Ces mesures d'ordre législatif viennent compléter une série de décisions prises par le Gouvernement destinées à améliorer le contrôle de légalité. Il est envisagé, notamment, de créer plusieurs pôles interrégionaux qui auront pour vocation de renforcer l'expertise juridique des services déconcentrés de l'État et pour mission l'assistance juridique, l'information permanente des préfetures et la formation des personnels préfectoraux.

Dans le cadre de ce projet de loi, contrairement à la position qu'il avait adoptée lors de l'examen de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, le Sénat a considéré que le contrôle de légalité, compte tenu de son importance, ne pouvait être modifié par voie d'ordonnance et qu'il convenait, en conséquence, d'en prévoir la réforme dans la loi elle-même. Ainsi, avec un avis favorable du Gouvernement, il a supprimé l'article 98 et adopté une série d'articles additionnels (articles 98 *bis* à 98 *quinquies*) modifiant le régime du contrôle de légalité.

La Commission a *maintenu la suppression* de l'article 98.

Article 98 bis (nouveau)

(art. L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales)

**Délai de transmission au représentant de l'État des actes individuels
des collectivités territoriales**

Cet article, ajouté par le Sénat, institue un délai de transmission au représentant de l'État des actes individuels pris par les collectivités territoriales. Ce délai est fixé à quinze jours pour les communes (article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales), les départements (article L. 3131-1) et les régions (article L. 4141-1). Il reprend un délai qui a été institué pour les conventions de délégation de service public par l'article 43 de la loi du 6 février 1992 précitée (article L. 1411-9 du code précité). Dans le contexte d'une nouvelle jurisprudence, il devrait permettre de faciliter le recours gracieux ouvert aux préfets.

(1) Voir, par exemple, circulaire du ministre de l'intérieur du 22 juillet 1982.

(2) Article 2 de l'ordonnance n° 2003-1235 du 22 décembre 2003 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et supprimant le droit de timbre devant les juridictions administratives et décret n° 2003-1257 du 26 décembre 2003 relatif à la suppression du droit de timbre devant les juridictions administratives et modifiant la partie réglementaire du code de justice administratif, textes pris sur le fondement de l'article 3 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

1. Une évolution jurisprudentielle contraignante

En effet, dans sa décision *Ternon* précitée⁽¹⁾, dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'État a modifié le délai dans lequel l'administration pouvait opérer le retrait d'une décision individuelle explicite, créatrice de droits mais illégale. En application de cette jurisprudence, l'administration ne peut plus retirer la décision au-delà d'un délai de quatre mois à compter de son intervention explicite, c'est-à-dire, non pas à partir de la date de sa réception par le préfet, mais de la signature de l'acte lorsqu'il s'agit d'une décision prise par une seule autorité ou à partir de la date de la délibération lorsque la décision est prise conjointement par plusieurs autorités. Ce délai s'impose à l'autorité compétente dans tous les cas, y compris dans l'hypothèse où un recours administratif ou juridictionnel a été déposé. Le Conseil d'État a ainsi déconnecté délai de retrait et délai de recours contre une décision individuelle explicite.

Cette jurisprudence diffère de la jurisprudence antérieure, marquée par la décision *Dame Cachet*⁽²⁾, en vertu de laquelle l'administration pouvait retirer l'acte tant que le délai de recours contentieux ouvert aux tiers n'avait pas expiré ainsi que, en cas de contentieux, pendant toute la durée de l'instance tant que le juge ne s'était pas définitivement prononcé. Elle rompt avec la jurisprudence *Ville de Bagneux*⁽³⁾ selon laquelle l'administration pouvait retirer d'office à tout moment un acte créateur de droits illégal, notifié au bénéficiaire, en l'absence de publicité à l'égard des tiers – ce qui laisse ouvert le recours contentieux – et alors même qu'aucun recours n'avait été formé par un tiers.

2. Une nécessaire adaptation de la procédure de transmission des actes locaux au préfet

La jurisprudence *Ternon*, en resserrant les délais, a donc rendu plus difficile l'exercice d'un recours gracieux par le préfet aux fins d'obtenir de la collectivité territoriale qui a pris un acte individuel qu'il estime illégal le retrait de cet acte⁽⁴⁾. En effet, on peut imaginer le cas où un acte, qui est transmis plusieurs semaines après sa signature, fait l'objet d'un recours gracieux de la part du préfet qui en demande le retrait à la collectivité concernée. Cette dernière a deux mois pour répondre, délai à l'expiration duquel l'absence de réponse vaut décision implicite de rejet aux termes de l'article R. 421-12 du code de justice administrative. Avant la jurisprudence *Ternon*, ce recours aurait interrompu le délai contentieux. Aujourd'hui, le délai continue de courir ; il part de la signature de l'acte et s'achève après quatre mois, qu'il y ait recours ou non. En cas de rejet de sa demande, le préfet ne disposera donc plus que de très peu de temps pour déférer l'acte en cause devant la juridiction administrative.

Le dispositif proposé par le Sénat permet de pallier cette difficulté et de répondre au souci exprimé, notamment, par M. Daniel Labetoulle, président de la section du contentieux du Conseil d'État, pour lequel « *la stabilité des situations*

(1) Conseil d'État, Assemblée, 26 octobre 2001, Ternon.

(2) Conseil d'État, 3 novembre 1922, Dame Cachet.

(3) Conseil d'État, Assemblée, 6 mai 1996, Ville de Bagneux.

(4) 174 000 lettres d'observation ont été émises en 2000 par les services chargés du contrôle de légalité contre 176 000 en 1999. Le nombre de déférés était limité à 1 713 en 2000 au lieu de 1 868 en 1999.

juridiques (...) ne coexiste avec le principe de légalité qu'au prix d'accommodements réciproques »⁽¹⁾. Or, la règle selon laquelle le droit de recours illimité des tiers entraîne un droit de retrait également illimité porte en elle l'instabilité juridique.

Le caractère bref du délai de transmission proposé – quinze jours – permettra de faciliter l'exercice par le préfet d'un recours gracieux, dont l'importance a été reconnue par la jurisprudence dans l'exercice par ce dernier de sa mission constitutionnelle de contrôle de légalité⁽²⁾, et donc de rester dans le cadre des quatre mois pendant lesquels le retrait des actes individuels peut être prononcé. De manière plus générale, il remédiera à l'un des défauts souvent soulignés du contrôle de légalité tel qu'il s'exerce aujourd'hui : son caractère tardif. En effet, les actes peuvent dans l'état du droit être adressés aux préfets avec un retard de plusieurs jours, voire plusieurs semaines, alors même qu'ils peuvent avoir commencé à produire leurs effets. Par ailleurs, l'exercice du référé par les préfets, qui pourrait pallier certaines conséquences de la jurisprudence *Ternon*, s'avère, dans les faits, limité.

Tout en représentant une contrainte pour les collectivités territoriales, ce délai n'en constitue pas pour autant une limitation de leur autonomie. En effet, il s'agit d'un simple aménagement des procédures de transmission, limité aux actes individuels, qui ne saurait être contraire à la Constitution. Par ailleurs, cette contrainte sera allégée, d'une part, grâce à la mise en place d'une transmission par voie électronique (cf. article 98 *ter*) – qui produira pleinement ses effets pour les actes individuels –, et, d'autre part, grâce à la réduction du nombre de catégories d'actes soumis à une obligation de transmission (cf. article 98 *quater*).

La Commission a *adopté* l'article 98 *bis* sans modification.

Article 98 ter (nouveau)

(art. L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales)

**Transmission par voie électronique des actes des collectivités territoriales
au représentant de l'État**

Cet article autorise la transmission au représentant de l'État par voie électronique des actes des collectivités territoriales. Une telle transmission est déjà en cours d'expérimentation au ministère de l'intérieur. Elle sera étendue fin 2004 dans plusieurs départements aux collectivités qui ont demandé à participer à cette expérimentation. Un décret en Conseil d'État viendra préciser les modalités d'une telle transmission, qui sera désormais fondée sur une disposition législative, pour les actes des communes (article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales), des départements (article L. 3131-1) et des régions (article L. 4141-1).

Cette disposition reprend les termes de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit précitée en les rendant d'application directe. En effet, l'article 28 de cette loi, introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale en

(1) M. Daniel Labetoulle, « Principe de légalité et principe de sécurité », in L'État de droit, mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Dalloz, 1996, page 404.

(2) Conseil d'État, 4 novembre 1996, Département de la Dordogne.

première lecture, avait autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures nécessaires pour développer l'utilisation des technologies de l'information afin de simplifier non seulement les conditions de fonctionnement des collectivités territoriales et des autorités administratives, mais aussi, dans le cadre du contrôle de légalité, les procédures de transmission des actes des collectivités territoriales et des autorités administratives soumis au contrôle du représentant de l'État dans le département.

Comme l'a relevé la mission menée par diverses inspections sur l'audit du contrôle de légalité, à propos de ce projet de télétransmission, « *il est non seulement économique en termes de réception des actes – ceci est presque accessoire – mais surtout nécessaire à une gestion moderne, moins coûteuse et plus sûre, de procédures juridiques qui font intervenir plusieurs agents de services différents dans des délais stricts* »⁽¹⁾. Il reste deux difficultés principales : certains actes sont complexes et leur format rend difficile leur télétransmission ; toutes les collectivités locales n'ont pas la capacité technique de développer les moyens exigés.

La Commission a *adopté* l'article 98 *ter* sans modification.

Article 98 quater (nouveau)

(art. L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales, art. L. 421-2-3 du code de l'urbanisme)

Réduction du nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission
au représentant de l'État

Entre 7,3 et 7,7 millions d'actes des autorités locales sont transmis chaque année aux préfets⁽²⁾. Ce chiffre a doublé en quinze ans et continuera d'augmenter pour trois raisons : le mouvement normal de l'activité locale, le développement de l'intercommunalité et les conséquences de l'actuel projet de loi.

La transmission aux préfets commande la force exécutoire des actes les plus importants des collectivités locales et assure la préservation de l'autorité de l'État comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 février 1982⁽³⁾. Le présent article réduit le nombre d'actes soumis à transmission obligatoire tout en garantissant le respect de la Constitution.

1. Une incertitude constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision précitée du 25 février 1982, a estimé qu'en déclarant les actes des collectivités locales exécutoires de plein droit avant même leur transmission au représentant de l'État, le législateur avait privé l'État, fût-ce temporairement, du moyen d'exercer les prérogatives qui lui sont

(1) *Inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, inspection générale des finances, inspection générale de l'équipement, inspection générale de l'environnement et inspection générale de l'agriculture*, Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, juillet 2003, page 11.

(2) *Ministère de l'intérieur, direction générale des collectivités locales*, Rapport sur le contrôle des actes des collectivités locales 1999-2000, septembre 2002. Le nombre d'actes transmis était limité à 2,9 millions en 1983 et à 5 millions en 1993.

(3) *Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, considérant 6.*

réservées par l'article 72 de la Constitution. En conséquence, il a déclaré non conformes à la Constitution les dispositions en cause.

Ainsi, le représentant de l'État doit être en mesure de connaître la teneur des actes au moment où ils sont rendus exécutoires de telle manière qu'il puisse, le cas échéant, saisir la juridiction administrative. Cette procédure constitue la pierre de touche de la conciliation entre État unitaire et libre administration des collectivités territoriales.

Toute mesure qui tendrait à limiter cette procédure contreviendrait donc à la Constitution. Pourtant, le législateur, dans la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 ⁽¹⁾, a dressé une liste limitative de décisions des collectivités territoriales devant être transmises au préfet. Ces dispositions, codifiées dans les articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales, concernent respectivement les actes des communes, des départements et des régions. Comme elles n'ont pas été déférées au Conseil constitutionnel, l'incertitude plane sur leur conformité à la Constitution.

Deux séries de faits doivent être pris en considération.

D'un côté, la liste a été étendue aux actes relatifs à l'urbanisme par la loi du 7 janvier 1983 précitée, aux actes des établissements publics locaux d'enseignement par la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 ⁽²⁾, qui a introduit un article 15-2 dans la loi du 22 juillet 1983, aux actes des centres de gestion de la fonction publique territoriale par la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale et aux actes émis par les sociétés d'économie mixte locales 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.

De l'autre, le législateur a réduit cette liste. Par l'article 11 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier – qui a été déférée au Conseil constitutionnel –, il en a exclu les conventions relatives aux marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant, c'est-à-dire ceux dont le montant est inférieur à 90 000 euros hors taxe.

Ceci posé, plusieurs nuances pourraient être apportées.

La censure en 1982 de l'absence de transmission pour tous les actes ne signifie pas qu'elle s'appliquerait à l'absence de transmission des actes les moins significatifs. L'absence de transmission de ces actes n'interdirait pas la possibilité pour les intéressés, auxquels ils auront été notifiés, de saisir le préfet pour qu'il les défère à la juridiction administrative ou de saisir directement cette dernière. Le système d'alerte du préfet serait maintenu. L'ordre légal serait ainsi préservé. L'esprit de responsabilité des citoyens serait encouragé.

(1) *Loi modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales.*

(2) *Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales.*

Par ailleurs, la norme constitutionnelle elle-même a évolué. La nouvelle rédaction de l'article 72 de la Constitution donne une plus grande place au principe de libre administration des collectivités territoriales en énumérant ses éléments constitutifs.

Enfin, la juridiction administrative a eu l'occasion, à maintes reprises, d'être saisie par le préfet de décisions des collectivités territoriales qui ne lui avaient pas été transmises sur le fondement des articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du code précité ⁽¹⁾.

2. Une mesure limitée, respectueuse de la Constitution

Cet article réduit le nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État. Cette mesure rejoint les conclusions récentes de la mission menée par diverses inspections sur l'audit du contrôle de légalité, qui *« pense qu'avec précaution, la liste actuelle (...) peut être réduite. En effet, dans la plupart des arrondissements, des actes très nombreux et d'importance très modeste, souvent exécutés avant d'avoir été transmis ne sont plus contrôlés que très exceptionnellement. Leur transmission systématique ne paraît plus nécessaire. C'est le cas, par exemple, des actes de gestion courante de la fonction publique territoriale, de mesures de police relatives à la circulation et au stationnement ou d'actes secondaires en matière d'urbanisme. »* ⁽²⁾

Seront ainsi exclues de cette transmission obligatoire :

— les décisions relatives à la police de la circulation et au stationnement (article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales pour les communes et article L. 3131-2 pour les départements), ce qui inclut, par exemple, les mesures de signalisation routière, de stationnement des camions de déménagement, de limite de vitesse ou encore de restriction temporaire de circulation ou de stationnement ;

— les décisions individuelles concernant les avancements d'échelon et de grade, les sanctions des trois premiers groupes prononcées après avis du conseil de discipline ⁽³⁾, ainsi que les emplois répondant à un besoin saisonnier ou occasionnel en application de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ⁽⁴⁾ (articles précités et article L. 4141-2 pour les régions) ; on rappellera que les actes relatifs à la fonction publique territoriale constituaient environ 30 % des déférés préfectoraux en 2000 ;

— en matière d'urbanisme, les certificats d'urbanisme et les certificats de conformité, ainsi que les formulaires de demandes de permis de construire

(1) Conseil d'État, 4 novembre 1994, Département de la Sarthe.

(2) Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, *ibid.*, page 10.

(3) Sont inclus dans les trois premiers groupes : le blâme, l'avertissement, l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours, l'abaissement d'échelon, l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours, la rétrogradation, l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à six mois. Restent soumises à transmission les décisions de mise à la retraite d'office et de révocation.

(4) Les collectivités locales et leurs établissements peuvent recruter des agents non titulaires pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois et conclure pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel, des contrats pour faire face à un besoin occasionnel.

(article L. 2131-2 du code précité et article L. 421-2-3 du code de l'urbanisme) ; les premiers ne constituent qu'une simple information sur le droit applicable à un terrain ⁽¹⁾ : les certificats d'urbanisme informent le demandeur sur la situation de son terrain au regard des règles d'urbanisme applicables à celui-ci au jour de la signature dudit certificat (article L. 410-1 du code précité), tandis que les certificats de conformité sont délivrés dans certaines circonstances pour justifier de la bonne exécution des travaux, en particulier, auprès de l'administration (articles L. 460-2 et suivants du même code) ; les formulaires de demandes de permis de construire ne constituent que des actes de simple instruction qui sont transmis dès l'ouverture d'un dossier et dont le nombre élevé pèse sur la gestion sans entraîner de contrôle. Désormais, ces formulaires de demandes de permis de construire qui ne sont pas délivrés au nom de l'État ne seront plus transmis en copie qu'au président de l'EPCI compétent.

Par ailleurs, le Sénat a expressément inclus dans la liste des actes transmis obligatoirement au préfet les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires. Cet aménagement inscrit dans la loi ce que la jurisprudence administrative avait d'ores et déjà précisé, cette dernière ayant considéré que le terme « agents » retenu par la rédaction actuelle des articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 incluait à la fois les fonctionnaires et les agents non titulaires ⁽²⁾.

L'ensemble de ces actes relèveront désormais des articles L. 2131-3, L. 3131-4 et L. 4141-4 du code général des collectivités territoriales en vertu desquels les actes pris au nom, respectivement, de la commune, du département et de la région autres que ceux qui font l'objet d'une transmission obligatoire au préfet sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication. Dans tous les cas, un tiers pourra intenter un recours pour excès de pouvoir pour rétablir l'ordre juridique en cas d'illégalité ⁽³⁾.

Il ne s'agit pas d'un désengagement de l'État, bien au contraire. Cette réduction du nombre d'actes transmis automatiquement permettra à l'autorité compétente pour le contrôle de légalité de se concentrer sur les actes les plus importants des autorités locales et donc d'être plus efficace. La mission conjointe des inspections l'a relevé : « *la barque du contrôle de légalité risque de s'enfoncer dangereusement, alors même qu'il n'est pas envisageable de la renflouer significativement, dans un contexte de gestion rigoureuse des personnels* » ⁽⁴⁾. Le tampon préfectoral n'a jamais garanti la légalité de l'acte. Compte tenu de la multiplication des actes locaux et de la faiblesse relative des moyens des préfetures et sous-préfetures, l'idée d'une autorité de contrôle omnisciente et infaillible se heurte au principe de réalité. Le législateur doit en tenir compte.

Cette concentration sur les actes les plus importants de ceux qui font l'objet d'une obligation de transmission ne doit cependant pas interdire au préfet saisi par un citoyen de demander la communication d'un acte qui ne lui aurait pas été

(1) Conseil d'État, 28 janvier 1981, Ministre de l'environnement et du cadre de vie contre SCI Provence.

(2) Conseil d'État, 24 avril 1985, Département de l'Eure c/ Pinault ; 21 octobre 1988, Commissaire de la République du département de la Somme.

(3) Conseil d'État, 4 novembre 1994, Département de la Sarthe.

(4) Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, *ibid.*, page 18.

transmis de manière automatique aux fins éventuelles de recours gracieux ou juridictionnel.

D'une part, cette transmission pourrait être de droit en vertu des pouvoirs propres conférés au préfet par le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution. D'autre part, elle est d'ores et déjà prévue lorsque sont en jeu des actes des maires, du conseil général ou du conseil régional : ainsi, les articles 94 et 95 du projet de loi, qui modifient respectivement l'article 21-1 de la loi du 5 juillet 1972 et l'article 34 de la loi du 2 mars 1982, rappellent de manière expresse que le préfet de région et le préfet de département peuvent recevoir, à leur demande, de la part du président du conseil régional, du président du conseil général et des maires, toutes les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions. En revanche, rien n'est prévu s'agissant des actes des groupements de communes.

Pour assurer au dispositif une plus grande sécurité juridique et donner une base légale renforcée à la compétence du préfet, le rapporteur propose de compléter les articles L. 2131-3, L. 3131-4 et L. 4141-4 du code général des collectivités territoriales en instituant, au profit du représentant de l'État, un droit permanent de communication des actes des collectivités territoriales non soumis à transmission obligatoire. Dans le but de garantir un équilibre entre respect de la légalité et sécurité juridique, le rapporteur propose, par ailleurs, de permettre explicitement au préfet de déférer les actes en cause à la juridiction administrative si sa demande de transmission a été réalisée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle ces actes ont acquis force exécutoire. Le délai de droit commun de deux mois pendant lequel le préfet peut déférer des actes non soumis à transmission obligatoire serait par ailleurs légalement prorogé à compter de la date de réception de l'acte demandé.

Choisir une autre solution aurait conduit soit à priver le préfet de la possibilité d'exercer, dans les faits, ses compétences – on peut ainsi imaginer le cas d'une collectivité territoriale qui répond tardivement à la demande de transmission, ce qui empêcherait, dans l'hypothèse où la prorogation du délai n'était pas possible, le préfet de déférer l'acte qu'il estimerait illégal –, soit à créer une insécurité juridique – dans le cas où l'on aurait permis une prorogation *sine die* du délai pendant lequel le préfet peut déférer l'acte en cause, en disposant par exemple que le délai court à partir de la réception de l'acte.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, ainsi qu'un amendement du même auteur instituant un droit de communication au profit du préfet pour les actes des collectivités territoriales non soumis à transmission obligatoire, et prévoyant un délai de recours contentieux adapté (**amendements n^{os} 422 et 423**). Elle a *adopté* l'article 98 *quater* ainsi modifié.

Article 98 quinquies (nouveau)

(art. L. 2131-7, L. 3132-2 et L. 4142-2 du code général des collectivités territoriales)

Périodicité du rapport au Parlement sur le contrôle de légalité

Cet article porte d'un à trois ans la périodicité du rapport qui doit être transmis, avant le 1^{er} juin, par le Gouvernement au Parlement sur l'exercice *a*

posteriori du contrôle de légalité des actes des collectivités locales sur le fondement des articles L. 2131-7, L. 3132-2 et L. 4142-2 du code général des collectivités territoriales relatifs, respectivement, aux communes, départements et aux régions. L'objet de cet article additionnel est d'alléger le travail des préfetures tout en obtenant un travail d'analyse plus qualitatif.

Le dernier rapport rendu, en septembre 2002, par le Gouvernement sur cette question porte sur les années 1999 et 2000. La disposition proposée permettra donc également d'aligner le droit sur la pratique. Le rapporteur souhaite, en conséquence, que le prochain rapport, qui portera sur les années 2001 à 2003, soit publié prochainement.

La Commission a *adopté* l'article 98 *quinquies* sans modification.

TITRE IX DES COMMUNES ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ

CHAPITRE I^{er}

Les compétences des communes et des maires

Avant l'article 99 A

La Commission a été saisie d'un amendement de M. René Dosièrè prévoyant, à partir de 2007, l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale. Le rapporteur a considéré que ce dispositif allait à l'encontre de la loi constitutionnelle de 2003, tandis que le président Pascal Clément a rappelé l'indifférence des électeurs et l'hostilité traditionnelle des maires à un tel projet, dont il a considéré qu'il était beaucoup trop tôt pour en envisager la mise en œuvre. M. René Dosièrè a insisté au contraire sur l'importance du problème lié au défaut de légitimité de ces organes délibérants, de nature selon lui à favoriser le développement de l'absentéisme et des extrémismes, les citoyens ne pouvant identifier les véritables responsables des décisions locales. Il a noté que la fiscalité nette perçue par l'ensemble des structures de coopération intercommunale était désormais supérieure à la fiscalité régionale.

M. Michel Piron a toutefois estimé que le véritable point de comparaison était la fiscalité communale, le critère pertinent étant le degré d'intégration fiscale. En réponse à une question de M. René Dosièrè sur le niveau actuel de la fiscalité propre des communautés urbaines, le rapporteur a indiqué qu'à Lille, elle représentait environ 50 % de la fiscalité de la commune. Il a estimé que la difficulté de cette question était liée à la nécessité d'assurer à la fois une représentation des territoires et celle de la population. Dans la mesure où la logique de l'amendement est différente de celle inspirant la réforme constitutionnelle de 2003, il a donné un avis défavorable à l'amendement, qui a été *rejeté*.

Article 99 A (nouveau)

Compétence des communes

Avec un avis favorable du Gouvernement, le Sénat a adopté, à l'initiative de M. Daniel Hoeffel, un article additionnel de principe précisant, d'abord, que la commune est la structure de base de l'administration territoriale de la République. Cet article s'inscrit ainsi dans une tradition remontant à Tocqueville qui estimait que *« la commune est la seule association qui soit si bien dans la nature, que partout où il y a des hommes réunis, il se forme de soi-même une commune »*⁽¹⁾. Selon la même logique, le sous-préfet Lallemant relevait pour sa part, en 1909, que *« la vitalité administrative du pays procède, à n'en pas douter, de la vitalité des "cellules communales" qui le composent et que tout, à travers les siècles, a concouru à façonner si heureusement, qu'elles s'appuient à la fois sur les mœurs et sur les lois, qu'elles répondent tout ensemble aux nécessités matérielles et au besoin de solidarité »*⁽²⁾.

Ensuite, cet article dispose que la commune exerce ses compétences, soit seule, soit avec les départements et les régions, lorsqu'elle le demande ou lorsque ces derniers le proposent. À ce titre, elle sera associée, de manière systématique, à l'élaboration des nombreux schémas ou plans établis par la région ou le département.

Enfin, cet article prévoit que l'exercice conjoint de compétences se matérialise dans des conventions qui définissent le contenu de la participation de la commune à l'exercice des compétences départementales ou régionales, ainsi que les modalités et les conditions financières de cette participation. C'est la consécration de la technique contractuelle de définition des modalités de la répartition des compétences locales.

Comme l'a souligné M. Pierre Mauroy, au cours de la séance du Sénat en date du 15 novembre 2003, cette disposition vient utilement rappeler le rôle moteur des communes dans la décentralisation et complète les dispositions du projet de loi relatives aux moyens nouveaux qui leur sont accordés, soit en tant que telles, soit en tant qu'elles sont membres d'établissements publics de coopération intercommunale.

On peut citer à l'appui de cette affirmation le transfert aux communes ou à leurs groupements, à titre définitif ou expérimental, de la charge de la construction, reconstruction, extension, grosses réparations et équipements des locaux destinés au logement des étudiants (article 51 du projet de loi), la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat (article 59), la décentralisation de la sectorisation des écoles (article 65) ou encore l'association à l'élaboration du plan départemental de développement des enseignements artistiques (article 75).

La Commission a adopté un amendement de clarification rédactionnelle du rapporteur tendant à faire référence, non seulement aux communes, mais aussi à leurs groupements, à préciser que l'association des communes ou de leurs

(1) Tocqueville, De la démocratie en Amérique, tome premier, chapitre V, 1848, page 93.

(2) Charles Lallemant, Réorganisation administrative : rapport général présenté au nom de la deuxième sous-commission à la commission interministérielle chargée de préparer un projet de réorganisation de l'administration départementale en vue de la simplification des services, Paris et Nancy, 1909, page 21.

groupements à l'élaboration des plans et schémas établis par les autres collectivités territoriales se fait toujours dans le cadre expressément prévu par une loi, enfin à prévoir que les communes peuvent participer à des actions conjointes avec les départements ou les régions dans un cadre contractuel. Elle a en conséquence *rejeté* deux amendements, l'un de M. René Dosière, l'autre de M. Bernard Derosier, devenus sans objet. Puis la Commission a *adopté* l'article 99 A dans la rédaction du rapporteur (**amendement n° 424**).

Article 99

(art. 21-14-2 [nouveau] du code civil)

Communication aux maires de la liste des étrangers naturalisés
dans leur commune en vue de l'organisation d'une cérémonie d'accueil
dans la citoyenneté française

Cet article complète le code civil par un article 21-14-2 qui impose aux préfets de communiquer aux maires l'adresse des ressortissants étrangers naturalisés par décret résidant dans la commune. Cette disposition permettra aux maires, en leur qualité d'agents de l'État, de connaître la liste des étrangers bénéficiant d'une mesure de naturalisation domiciliés dans leur commune en vue d'organiser, s'ils le souhaitent, une cérémonie d'accueil dans la nationalité française.

Il existe plusieurs modes d'acquisition de la nationalité : l'acquisition par la filiation grâce à l'adoption (article 21 du code civil), l'acquisition par le mariage (articles 21-1 à 21-6 du code civil), l'acquisition par la naissance et la résidence sur le sol français (articles 21-7 à 21-11 du code civil), l'acquisition par déclaration de nationalité (articles 21-12 à 21-14 du code civil) qui concerne les enfants qui ont fait l'objet d'une déclaration d'adoption et les personnes qui demandent la réintégration, et ceux ayant joui de la possession d'état de français depuis dix ans et enfin, le cas qui nous intéresse, l'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique (articles 21-14-1 à 21-25-1 du code civil) ou « naturalisation ».

La naturalisation concerne les personnes incorporées ou engagées dans l'armée française et les personnes majeures faisant une demande de naturalisation par décret. Les demandes de naturalisation des personnes qui résident en France relèvent de la compétence de la préfecture de leur lieu de résidence, pour la constitution du dossier, et du ministère de l'emploi et de la solidarité, pour la décision. Cette naturalisation par décision de l'autorité publique ne peut être accordée qu'à l'étranger justifiant d'une résidence habituelle en France pendant les cinq années qui précèdent le dépôt de sa demande, sauf cas de réduction ou de suppression du stage de cinq ans prévus par le code civil. Par ailleurs, nul ne peut être naturalisé s'il n'a en France sa résidence au moment de la signature du décret de naturalisation.

La mesure proposée par le présent article, qui répond au souhait exprimé par de nombreux maires, permettra d'accroître le lien avec la citoyenneté et de solenniser l'acquisition de la nationalité française, comme cela se pratique parfois dans les consulats français. Elle s'inscrit dans la logique de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, qui, dans son article 68, complète l'article 21-24 du code

civil et prévoit que les personnes souhaitant être naturalisées doivent avoir une connaissance suffisante des droits et devoirs s'attachant à la citoyenneté française.

Le Sénat a adopté cet article sous réserve d'une modification rédactionnelle.

La Commission a *adopté* l'article 99 sans modification.

Article 100

(art. 539 et 713 du code civil, art. L. 25, L. 27 bis et L. 27 ter du code du domaine de l'État)

Dévolution aux communes des biens vacants et sans maître

« Qu'est-ce qui justifie, aujourd'hui, le maintien de la dévolution directe à l'État ? Qui peut connaître l'existence de biens susceptibles de devenir vacants ? Qui subit au quotidien la vue et les nuisances d'un immeuble qui se dégrade ? Qui subit les reproches de ses concitoyens sans pouvoir intervenir ? Qui peut juger de la valorisation optimale qui pourra être faite d'un immeuble ? Nous répondons sans hésitation : la commune, son maire et ses habitants. »

Ces propos du sénateur Aymeri de Montesquiou, lors du débat qui s'était tenu, le 10 février 2000, sur la proposition de loi de M. Bernard Joly tenant à permettre la dévolution directe des biens sans maître à la commune, en lieu et place de l'État, n'ont rien perdu de leur actualité. Comme le rappelle l'exposé des motifs du présent projet de loi, *« les communes sont à la fois les premières informées de la situation d'un bien mais également directement intéressées à voir régler la situation de biens dont l'abandon a conduit à la dégradation et à la constitution de lieux souvent insalubres ou de taudis. C'est d'ailleurs le plus souvent sur leurs indications que les préfets engagent aujourd'hui la procédure d'appréhension de biens sans maître. »*

La question de la dévolution des biens sans maître n'est pas nouvelle et se pose régulièrement depuis les lois de décentralisation : dans une France qui entamait un processus de décentralisation, le droit souverain de l'État de se voir attribuer les immeubles sans maître n'allait plus de soi. Toutefois, aucune réforme n'intervint. La réflexion interministérielle engagée sur le sujet au lendemain des lois de 1982 et 1983 avait mis en évidence les difficultés de faire des communes les destinataires de droit de ces biens et conclu au maintien du *statu quo*. Et ce, alors même que l'enquête des services fiscaux diligentée en 1984 avait identifié, au 1^{er} janvier 1984, 71 967 immeubles dont le propriétaire était inconnu, parmi lesquels plus de 98 % étaient constitués de parcelles de terrains.

Dans la France des libertés et des responsabilités locales que façonne le présent projet de loi, le *statu quo* n'a plus sa place. Le présent article, fondé sur le constat selon lequel les inconvénients de la situation actuelle sont bien supérieurs aux éventuelles difficultés résultant de la dévolution de droit des biens sans maître aux communes, met fin à ces vingt années d'hésitations. Ce choix clair était nécessaire, dans la mesure où les solutions partielles qui ont été récemment introduites dans notre droit pour insérer la commune dans le dispositif actuel ne se

sont pas révélées efficaces. Ainsi, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a donné au maire la faculté de déclencher la procédure d'appréhension d'un bien sans maître par l'État, à la condition que celui-ci soit nécessaire à la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement. La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat a assoupli ce régime jugé trop strict en conditionnant l'initiative communale à l'intérêt que présentait le bien pour la commune.

L'article 100 tranche avec ces solutions partielles. Dans sa rédaction issue du Sénat, qui a profondément remanié le dispositif du projet de loi initial, il pose le principe d'une dévolution à la commune, et non plus à l'État, des biens qui n'ont pas de maître, abrogeant les dispositions précitées, introduites en 2000 par la loi SRU et en 2003 par la loi « urbanisme et habitat ». Telle est la nouvelle rédaction de l'article 713 du code civil, qui précise, en outre, que la propriété de ces biens est transférée de plein droit à l'État si la commune renonce à exercer ses droits.

La question se pose de savoir quels biens sont exactement visés sous l'appellation de « *biens qui n'ont pas de maître* ». La lecture combinée de cette disposition avec celle de l'article 539 du code civil, également modifié par le projet de loi, permet de conclure qu'il s'agit seulement des biens dont le propriétaire ne se manifeste pas ou est inconnu, sans qu'il soit possible de déterminer s'il est décédé ni, *a fortiori*, s'il existe des ayants droit à la propriété de son patrimoine. Les biens en déshérence ne sont donc pas visés par l'article 713. En effet, aux termes de l'article 539 modifié qui, dans sa rédaction actuelle, constitue une sorte d'article « chapeau » regroupant les biens sans maître et les biens en déshérence, il est désormais dit qu'appartiennent à l'État les biens des personnes qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées. Dans ce cas, c'est la procédure des successions en déshérence définie aux articles 768 et suivants du code civil qui s'applique : envoi en possession, déclaration de vacance de la succession.

Afin de bien clarifier les termes du débat sur ce sujet complexe, le régime des biens en déshérence (pas d'héritiers ou abandon de la succession par ses ayants droit) n'est pas modifié par le projet de loi : l'État reste le seul compétent en cette matière. Ce choix est justifié, dans la mesure où ce droit souverain reconnu à l'État procède du « *droit d'administration et de gouvernement* » de l'État, pour reprendre les mots de Portalis. Il s'agit donc d'une mesure d'ordre public visant à éviter les désordres que pourraient susciter les prétentions concurrentes de ceux qui chercheraient à être les premiers occupants d'immeubles appartenant à des successions vacantes. Qui plus est, ce choix est justifié en pratique : le traitement des successions vacantes est lourd et complexe ; il aurait été peu judicieux de confier cette procédure aux communes.

En revanche, les communes sont tout à fait à même de supporter la procédure d'appréhension des biens sans maître visés à l'article 713 du code civil, que le projet de loi simplifie considérablement.

C'est dans le code du domaine de l'État que figure cette procédure :

— ainsi, l'article L. 25 de ce code, en écho à l'article 713 du code civil, est modifié pour préciser que les biens qui n'ont pas de maître reviennent de plein droit

à l'État si la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés a renoncé à exercer le droit de propriété que lui reconnaît désormais l'article 713 du code civil ;

— en vertu de l'article L. 27 *bis* du code du domaine de l'État, si la commune exerce son droit, elle doit tout d'abord constater, par arrêté du maire, que l'immeuble n'a pas de propriétaire connu et que les contributions foncières afférentes n'ont pas été acquittées depuis plus de trois ans. Rappelons que, dans le droit actuel, ce constat est établi par arrêté préfectoral. Par ailleurs, précisons que c'est le Sénat qui a proposé un délai de trois ans, le projet de loi initial s'en étant tenu au droit actuel qui le fixe à cinq ans ;

— la suite de la procédure figurant dans l'article 27 *bis* n'est pas modifiée ; publié et affiché, cet arrêté doit être notifié, s'il y a lieu, aux derniers domicile et résidence connus du propriétaire, ainsi qu'à l'habitant ou à l'exploitant de l'immeuble, le cas échéant ;

— aux termes du projet de loi, qui complète sur ce point l'article 27 *bis*, l'arrêté doit être notifié au représentant de l'État dans le département ;

— à ce stade, soit le propriétaire se fait connaître dans un délai de six mois à dater de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité prévues, auquel cas la procédure est abandonnée ; soit celui-ci reste inerte et, passé le délai susmentionné, le bien est présumé sans maître, au titre de l'article 713 du code civil. Il convient à cet égard de modifier, par coordination, la référence inscrite dans le code civil (**amendement n° 425**) ;

— une délibération du conseil municipal permet alors à la commune d'incorporer le bien dans le domaine communal, incorporation constatée par arrêté du maire. Si la délibération n'intervient pas dans les six mois suivant le début de la présomption de vacance, c'est à l'État que revient la propriété du bien, le transfert étant constaté par arrêté préfectoral.

Dès lors que la propriété du bien est transférée, le propriétaire ou ses ayants droit sont en droit d'en exiger la restitution sauf si le bien a été aliéné ou utilisé d'une manière s'opposant à sa restitution. Dans ce cas, la commune ou l'État sont tenus de payer une indemnité égale à la valeur de l'immeuble au jour de son utilisation. En tout état de cause, le propriétaire ne peut récupérer son bien ou recevoir l'indemnité que s'il rembourse l'État ou la commune pour les dépenses nécessaires à la conservation du bien qu'ils auront engagées et s'il paye les charges éluées depuis le point de départ du délai prévu à l'article 27 *bis*, en matière de non acquittement des taxes foncières : une coordination est nécessaire, le Sénat ayant omis de substituer dans cet article le délai de trois ans au délai de cinq ans prévu dans le droit actuel (**amendement n° 426**).

Tant le principe de dévolution des biens sans maître à la commune que la procédure d'appréhension sont, dans le silence du texte, d'application immédiate. Le Sénat a, en effet, supprimé le dernier alinéa qui figurait dans le projet de loi initial et prévoyait l'application des dispositions de l'article 100 aux seuls biens ayant acquis la qualité de biens sans maître postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Après le rejet d'un amendement de suppression de M. André Chassaigne, la Commission a *adopté* l'article 100 compte tenu des deux amendements de coordination du rapporteur.

Article 100 bis (nouveau)

(art. L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles)

Création des centres communaux d'action sociale

Introduit au Sénat à l'initiative du rapporteur de la commission des lois, cet article a pour objet de permettre à la commune, lorsqu'elle renonce à créer un centre communal d'action sociale, d'exercer directement les actions dévolues par celui-ci en application du code de l'action sociale et des familles. Il est précisé que ces dispositions sont applicables lorsque le centre est géré à l'échelon intercommunal.

Obligatoire selon l'article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles, la création d'un centre communal deviendrait dès lors facultative.

Les centres communaux d'action sociale participent à la politique sociale de la commune, tantôt comme établissement public administratif autonome, tantôt comme organe d'exécution de la politique municipale. De par la loi, ils sont chargés d'animer l'action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques ou privées. Ils doivent notamment procéder chaque année à une analyse des besoins sociaux de leur population, notamment ceux des familles, jeunes, personnes âgées, personnes en difficulté et personnes handicapées. Ils sont également en charge de différentes fonctions dans le domaine de l'aide sociale, telles que celle consistant à aider les personnes qui formulent une demande de couverture maladie universelle ou à procéder aux enquêtes en vue des dossiers d'aide sociale. Ils peuvent également se voir confier la gestion des établissements ou services à caractère social ou médico-social. Ils tiennent à jour un fichier des personnes bénéficiaires d'une prestation d'aide sociale.

Sans remettre en cause l'utilité de ces centres, le rapporteur a justifié la suppression de l'obligation légale tenant à leur création par des arguments de caractère pragmatique : *« à l'heure actuelle, on observe qu'un grand nombre de communes, surtout de petites communes, n'ont pas créé de CCAS et se trouvent donc en contravention avec la loi. A la limite, le contrôle de légalité, s'il était exigeant, devrait le contraindre à mettre en place des CCAS. Devant ce constat, cet amendement vise à rendre facultative la création des CCAS »*. Le Ministre délégué aux libertés locales, ayant donné son accord sur l'amendement présenté renchérissait en ce sens : *« il s'agit de mettre le droit en conformité avec le fait. On compte, en France, 32 000 communes de moins de 1 000 habitants. Elles n'ont généralement pas mis en place de CCAS, mais, de par la loi, on devrait les contraindre à en créer un »*.

En dépit des intentions claires des sénateurs, la rédaction adoptée présente le risque d'encourager les communes à supprimer le CCAS existant. Un tel recul est à éviter, tant il est essentiel de préserver un outil d'observation indispensable à l'élaboration des politiques sociales. Le rapporteur propose dès lors un amendement

maintenant l'obligation légale de création tout en prévoyant, si la commune renonce, la création du centre à l'échelon intercommunal.

La Commission a été saisie de cinq amendements de suppression de l'article, à savoir entre les amendements n° 33 de M. Dino Cinieri et n° 120 de M. François Goulard, ceux de MM. André Chassaigne, Bernard Derosier et Gérard Vignoble. Le président Pascal Clément a déclaré choquante l'idée de supprimer l'obligation pour les communes de créer un centre communal d'action sociale (CCAS), au risque de susciter l'illusion que l'action sociale elle-même pourrait n'être pas obligatoire, tandis que M. René Dosière a estimé que ces centres étaient un moyen de concertation irremplaçable. La Commission a *adopté* ces amendements (**amendement n° 427**), et *rejeté*, en conséquence, de la suppression de l'article, deux amendements devenus sans objet, l'un de M. René Dosière, l'autre du rapporteur ne rendant obligatoire la création d'un CCAS que dans les communes ayant au moins 2 000 habitants.

Après l'article 100 bis

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de coordination de M. René Dosière, rendu sans objet par la suppression de l'article 100 *bis* nouveau.

Article 100 ter

(art. L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales)

Délégation au maire de la réalisation de certains lignes de trésorerie

Cet article a été introduit par le Sénat en première lecture. Il vise à ajouter, parmi les délégations que le conseil municipal peut confier au maire, la réalisation des lignes de trésorerie.

En l'état actuel de sa rédaction, l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales autorise déjà le maire à recevoir délégation du conseil municipal pour procéder à la réalisation de certaines lignes de trésorerie. Il peut notamment, dans les limites fixées par le conseil municipal, procéder à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, ainsi que prendre la décision de déroger à l'obligation de dépôt de fonds auprès de l'État et passer les actes nécessaires à cet effet.

Le présent article ne vise donc pas à doter le conseil municipal et le maire d'une nouvelle prérogative mais à étendre une faculté dont ils disposent déjà. Une disposition législative s'impose cependant dans la mesure où les pouvoirs et les actes que le conseil municipal peut déléguer au maire sont actuellement limitativement déterminés : en vertu d'une jurisprudence constante, les délégations du conseil municipal au maire sont impossibles en dehors des matières où elles sont expressément prévues par la loi ⁽¹⁾. Le présent article a donc pour objet de passer d'une délégation spécifique à une délégation générale afin de rendre plus souple et

(1) TA Nice, 7 novembre 1985, Syndicat des commerçants non sédentaires des Alpes-Maritimes.

plus efficiente la procédure de réalisation des lignes de trésoreries en la confiant à un seul acteur.

Elle présente par ailleurs toutes les garanties d'une gestion concertée puisque, en tout état de cause, la délégation confiée au maire ne pourra pas excéder un montant maximal fixé après délibérations par le conseil municipal : là encore, la jurisprudence fait obligation au conseil municipal de fixer les limites à l'intérieur desquelles le maire peut exercer sa délégation⁽¹⁾. Respectueuse des usages démocratiques et soucieuse d'une gestion rigoureuse des deniers publics, cette disposition répond au vœu exprimé par nos concitoyens d'une action publique locale efficace et responsable.

La Commission a *adopté* l'article 100 *ter* sans modification.

Après l'article 100 ter

La Commission a rejeté treize amendements de M. André Chassaigne apportant diverses modifications à l'organisation particulière de Paris, Marseille et Lyon, et relatifs à la création de comités d'initiative et de consultation d'arrondissement (CICA) ou de conseils de quartiers, aux procédures de consultation des conseils d'arrondissement, à l'institution d'une procédure de conciliation en cas d'avis défavorable d'un conseil d'arrondissement, à la gestion des équipements de proximité par ces conseils, à l'institution d'une commission mixte paritaire communale, aux compétences des conseils d'arrondissement en matière de marchés publics, à la composition des CICA, aux règles de délégation de signature du maire d'arrondissement, à l'amélioration des procédures d'information de celui-ci et à l'insertion dans le titre IX du présent projet d'un chapitre nouveau relatif à l'organisation de Paris, Marseille et Lyon, le rapporteur ayant réitéré sa volonté de n'adopter de telles modifications que si elles résultaient d'un consensus et d'une concertation avec les élus concernés.

CHAPITRE II

Les délégations de compétence aux établissements publics de coopération intercommunale

Article 101

(art. L. 5210-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Délégation aux établissements publics de coopération
intercommunale à fiscalité propre de l'exercice de
compétences dévolues aux départements et aux régions

Aux termes du présent article, il est créé au sein du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales consacrée à la coopération locale, un article L. 5210-4 permettant aux établissements publics de

(1) TA Lyon, 22 novembre 2001, J. L. Borel.

coopération intercommunale d'exercer une compétence par délégation du département ou de la région.

La possibilité d'obtenir délégation du conseil régional ou du conseil général serait réservée aux établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre, c'est-à-dire communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes ainsi que syndicats d'agglomération nouvelle, seuls à même d'avoir les moyens et l'envergure nécessaire pour la mise en œuvre de ces délégations.

Le mécanisme de dévolution de compétences n'est pas inédit en matière de coopération intercommunale, puisque les articles L. 5215-20 et L. 5216-5, issus de la loi du 12 juillet 1999, ouvrent déjà cette possibilité aux communautés urbaines et communautés d'agglomération pour la compétence que les départements exercent en matière d'aide sociale. Le même mécanisme existe également entre les communes et le département ⁽¹⁾.

Néanmoins, que ce soit pour les communes ou les communautés urbaines et d'agglomération, le principe de délégation des compétences n'a pas rencontré le succès escompté, les départements étant peu enclins à céder, même par voie de contractualisation, une compétence aussi essentielle que l'aide sociale.

Par la généralité de sa formulation, la possibilité de délégation proposée par le projet de loi est d'une toute autre ampleur ; elle a ainsi clairement pour ambition de rénover les mécanismes de dévolution de compétences en facilitant la coopération entre groupements intercommunaux et régions et départements.

Certains ont vu dans ce dispositif – la critique a été faite au Sénat – un encouragement à l'enchevêtrement des compétences et à la pratique des financements croisés. Pour autant, en consacrant un fondement législatif à des pratiques encore mal définies juridiquement, cet article du projet de loi apparaît indispensable tant la coopération entre collectivités est désormais consubstantielle à la décentralisation.

Le dispositif retenu pour l'article L. 5210-4 est proche de celui encadrant la pratique des prestations de service réalisées par un EPCI, telle qu'introduite dans le code général des collectivités territoriales aux articles L. 5211-56 et L. 5215-27 et précisée par le juge administratif. Ce dernier a ainsi reconnu la pratique de prestations de services réalisées par un EPCI pour le compte d'une commune, sous réserve que l'EPCI y soit explicitement habilité par ses statuts.

On retrouve cette exigence d'habilitation préalable dans le nouvel article L. 5210-4, qui dispose que la demande formulée auprès de la région ou du département doit avoir été expressément autorisée dans les statuts de l'EPCI. Comme pour la réalisation de prestations de service, il s'agit ainsi de s'assurer que la demande formulée présente un lien avec les compétences transférées au groupement ; le juge s'efforcera ainsi de trouver une cohérence entre la demande de délégation et les compétences d'ores et déjà exercées par le groupement. Il peut par exemple sembler cohérent qu'une communauté d'agglomération compétente en

(1) Article 33 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, codifié à l'article L. 121-6 du code de l'action sociale et des familles.

matière de voirie d'intérêt communautaire exerce également cette compétence dans le domaine routier relevant du département. Cette habilitation est en outre indispensable pour s'assurer que les communes membres de l'EPCI autorisent le groupement à s'investir dans une telle démarche.

La présentation formelle de cette habilitation statutaire n'est pas précisée ; il peut s'agir d'une habilitation générale à demander des délégations de compétences, ou d'une habilitation au cas par cas, nécessitant à chaque fois une inscription dans les statuts.

Une telle disposition s'inscrit dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il figure désormais à l'article 72 de la Constitution : *« les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon »*.

Cette recherche de rationalité dans l'organisation des compétences ne saurait cependant se faire à l'encontre de la volonté des départements et des régions ; l'article L. 5210-4 laisse à cet effet toute latitude au conseil régional et au conseil général pour refuser la demande. La seule contrainte réside dans l'obligation faite à l'exécutif d'inscrire à l'ordre du jour de la plus prochaine session de l'assemblée délibérante l'examen d'une demande en ce sens formulée par un groupement. Le Sénat, à l'initiative de M. Philippe Leroy, a en outre tempéré cette obligation en allongeant le délai de réponse à six mois.

Cette réponse peut être négative et en ce cas, comme le note M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur de la commission des Lois du Sénat, aucune procédure de conciliation n'est prévue. Il paraît cependant très difficile d'aller plus loin en prévoyant une procédure plus « coercitive » à l'encontre du département ou de la région : le Conseil constitutionnel a veillé à ce que les compétences attribuées à chaque niveau de collectivité territoriale puissent être exercées de façon effective : ainsi, dans sa décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984, il a considéré qu'une disposition confiant aux régions d'outre-mer une compétence en matière de transports *« ne peut aller, en une matière comme celle des transports qui concerne les diverses composantes territoriales dont le département est représentatif, jusqu'à dessaisir celui-ci de la plus grande partie de ses attributions »*. De même, dans sa décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 relative au statut de la Corse, il a veillé à ce que *« la définition par le législateur des compétences de la collectivité territoriale de Corse n'ait pas pour conséquence d'affecter de façon substantielle les attributions des deux départements de Corse ; qu'il suit de là que la définition des compétences de la collectivité territoriale de Corse ne porte pas atteinte aux dispositions de l'article 72 de la Constitution »*.

Il n'apparaît pas envisageable, au vu de cette jurisprudence, de forcer la main de la région ou du département : telle n'est d'ailleurs pas la volonté des établissements de coopération intercommunale, qui n'ont pas vocation à se bâtir contre l'institution départementale ou régionale. Le volontariat et la concertation doivent rester la pierre angulaire du principe de dévolution de compétences. En revanche, il est possible d'envisager que le département ou la région soit tenu de motiver sa décision. Une telle disposition permet d'éviter le rejet de la demande de l'EPCI sans un examen approfondi.

Le rapporteur a en conséquence présenté un amendement en ce sens ; M. René Dosièrè ayant fait observer qu'en 1983, lors de l'institution de la procédure de l'appel à responsabilités, il avait été prévu que lorsqu'une collectivité décentralisée demande à exercer une compétence, sa demande est satisfaite de droit, le rapporteur lui a rappelé que les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale n'étaient pas élus au suffrage universel, d'où le caractère facultatif de la délégation, et M. Michel Piron lui a objecté que l'échelon le plus proche du terrain n'était pas nécessairement le plus pertinent et que la mise en œuvre du principe de subsidiarité était préférable. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 428**) et, par voie de conséquence, elle a *rejeté* l'amendement n° 85 de M. Bruno Bourg-Broc, ainsi que trois amendements ayant le même objet, présentés par MM. Bernard Derosier, René Dosièrè et Gérard Vignoble.

Le nouvel article L. 5210-4 précise en outre qu'en cas d'accord, une convention doit être signée entre l'EPCI et la région ou le département, déterminant la durée de la délégation ; les modalités d'exécution et de suivi de la compétence ; les conditions de partage des responsabilités encourues dans le cadre de la délégation, sans préjudice des droits des tiers. Le Sénat, sur proposition du rapporteur de la commission des Lois a adopté un amendement redéfinissant le contenu de cette convention afin qu'elle précise également, outre la durée et les modalités d'exécution de la délégation, son étendue.

En outre, afin de sécuriser les droits afférents à la délégation de compétence, le dernier alinéa, qui n'a fait l'objet que d'une modification rédactionnelle par le Sénat, prévoit que la mise en œuvre d'une telle délégation n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour les cocontractants de l'autorité qui délègue sa compétence : il s'agit ainsi de prévenir tout contentieux futur formé sur la base d'une modification de l'autorité cocontractante.

En rationalisant les procédures de dévolution de compétence d'une autorité à une autre, le présent article poursuit deux objectifs, de transparence d'une part, en rendant obligatoire une habilitation préalable dans les statuts de l'EPCI et de sécurité juridique d'autre part, en détaillant précisément le contenu et les effets de la convention signée entre les deux parties.

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression de M. André Chassaing, ainsi qu'un amendement de M. Gérard Vignoble destiné à généraliser le principe d'association des communautés à l'élaboration des plans et schémas départementaux et régionaux les concernant, la Commission a *adopté* l'article 101 ainsi modifié.

Après l'article 101

La Commission a été saisie d'un amendement de Mme Valérie Pécresse étendant la possibilité, pour l'ensemble des collectivités territoriales, de procéder à des appels à compétences sur le modèle prévu à l'article 101 pour les seuls établissements publics de coopération intercommunale. Le rapporteur, ayant rappelé que les trois idées force de la réforme de l'organisation décentralisée de la République étaient « clarifier, simplifier, expérimenter », a redouté les complications et les financements croisés qui résulteraient de l'amendement, lequel a donc été *rejeté*. La Commission a ensuite *rejeté* deux amendements de M. Pierre Morel-A-

L'Huissier, relatifs respectivement au taux de subvention dont bénéficient les communes situées en zone de revitalisation rurale et au développement de l'information fournie par les communes aux EPCI dont elles sont membres, après que le rapporteur les ait estimés contraires aux dispositions de l'article 40 de la Constitution relatives à la recevabilité financière des amendements.

CHAPITRE III

La transformation et la fusion des établissements publics de coopération intercommunale

Article 102

**(section 7 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie
et art. L. 5211-41-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)**

Transformation des syndicats intercommunaux en communautés de communes

Cet article a pour objet d'insérer un article L. 5211-41-2 dans le code général des collectivités territoriales afin de permettre la transformation d'un syndicat de communes en communauté de communes.

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a mis en place une procédure nouvelle permettant de transformer un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en un autre sans passer par la procédure « classique » consistant tout d'abord à dissoudre l'ancien établissement public pour ensuite en créer un nouveau. L'article L. 5211-41 du code général des collectivités territoriales dispose à cet effet que, lorsque l'ancien établissement exerce déjà, aux lieu et place des communes qui le composent, les compétences fixées par le code général des collectivités territoriales pour une autre catégorie d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, il peut se transformer en établissement public de cette catégorie sous réserve qu'il remplisse les conditions de création, au regard notamment du principe de continuité territoriale et de seuils démographiques. La décision de transformation est prise par délibération concordante de l'organe délibérant et des conseils municipaux des communes membres, dans les conditions de majorité qualifiée prévues pour la création de l'établissement.

Parachevant le dispositif, l'article 31 de la loi du 12 juillet 1999 a en outre complété l'article L. 5111-3 en précisant que la transformation d'un établissement public à fiscalité propre en un autre n'entraîne pas l'application des règles relatives à la création d'une nouvelle personne morale. Cette rédaction permet d'assurer une continuité juridique à l'organe qui connaît une telle transformation.

En assimilant le passage d'une forme d'établissement public en une autre à un simple « changement d'enseigne », l'objectif poursuivi par la loi du 12 juillet 1999 était de rationaliser la carte de l'intercommunalité en favorisant une évolution vers les structures de taille importante. Mais cette recherche de simplification s'est limitée aux seuls établissements publics de coopération

intercommunale à fiscalité propre ; pour les établissements publics sans fiscalité propre, à savoir essentiellement les syndicats de communes, les transformations restent régies par le premier alinéa de l'article L. 5111-3 qui dispose que « *lorsqu'un établissement public de coopération entre collectivités territoriales sans fiscalité propre se transforme en une autre catégorie d'établissement public de coopération entre collectivités, les règles de transformation applicables sont celles de la création d'un nouvel établissement public de coopération* ». Il n'existe donc pas, juridiquement, de « transformation » d'un syndicat en EPCI à fiscalité propre : il y a simplement création d'une nouvelle personne morale et dissolution du syndicat ; en outre, les communes sont solidairement substituées au syndicat dans tous ses actes et contrats, jusqu'à la répartition de l'actif et du passif.

En 1999, lors des débats parlementaires, la possibilité d'étendre la procédure de transformation prévue à l'article L. 5211-41 aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre avait été évoquée. Un amendement en ce sens avait été présenté au Sénat ; le ministre de l'intérieur en avait obtenu le retrait en insistant sur la différence de nature des deux opérations : dans le cas d'une transformation d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, le pouvoir fiscal a déjà été transféré des communes membres à l'EPCI. Dans le second cas, le syndicat de communes repose sur des contributions financières librement fixées par les communes membres : il paraît dès lors normal de maintenir un certain formalisme en imposant la création d'une nouvelle personne morale.

L'article 102 proposé par le présent projet de loi s'efforce ainsi d'éviter un double écueil en cherchant à favoriser la transformation des syndicats de communes tout en maintenant des règles minimales de procédure pour garantir la libre volonté des communes. La rationalisation de la carte intercommunale constitue en effet une nécessité : les syndicats de communes sont aujourd'hui au nombre de 18 000, un chiffre que la commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par M. Pierre Mauroy, qualifiait en 2000 de « *pléthorique, souvent injustifié, parfois coûteux ou maintenu pour des raisons d'opportunité* ». La commission plaidait alors, dans sa proposition n° 3, pour un assouplissement des procédures de dissolution et transformation afin de supprimer les syndicats qui n'ont plus d'objet ou font double emploi avec l'intercommunalité.

L'article 102 instaure ainsi une nouvelle procédure qui permet d'opérer une transformation d'un syndicat de communes en communauté de communes sans exiger la dissolution préalable du syndicat ; en revanche, à la différence des transformations des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, cette transformation nécessite la création d'une nouvelle personne morale.

Le premier paragraphe de l'article opère une simple coordination avec l'article 103 du projet qui régit les fusions entre EPCI et crée à cette fin un article L. 5211-41-3 : la section 7 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II, consacrée aux transformations d'EPCI verrait alors son intitulé complété pour concerner désormais les cas de « transformation et fusion ».

Le second paragraphe, qui crée un nouvel article L. 5211-41-2, constitue le cœur du projet. Dans un premier alinéa, il est précisé les conditions de la transformation en communauté de communes : le syndicat de communes doit ainsi, préalablement à la transformation, remplir les conditions exigées pour la création d'une communauté de communes, c'est-à-dire, selon les termes de l'article L. 5214-1, constituer un périmètre d'un seul tenant et sans enclave.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant que, outre les conditions portant sur la cohérence du périmètre, le syndicat devait également exercer les compétences de la catégorie d'établissement dans laquelle il se transforme (**amendement n° 429**).

La procédure prévue pour la transformation s'inspire très directement de l'article L. 5211-41 qui régit les transformations d'EPCI à fiscalité propre : la transformation est décidée par délibérations concordantes du comité syndical et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions requises pour la création des communautés de communes, c'est-à-dire deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population concernée.

Le Sénat, à l'initiative du rapporteur de la commission des Lois, a adopté un amendement autorisant la transformation des syndicats de communes en communauté d'agglomération ; il a considéré en effet que rien ne devait interdire une telle transformation si le syndicat de communes remplissait les conditions requises, notamment en terme de seuils démographiques. La logique aurait plaidé pour que soit également prévue la transformation en communauté urbaine, pour les mêmes motifs. Le Sénat a dû néanmoins tenir compte des données démographiques existantes et considérer qu'aucun syndicat n'est susceptible d'atteindre le seuil de 500 000 habitants.

Dans le cadre de cette nouvelle possibilité de transformation en communauté d'agglomération, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur procédant à une coordination sur les conditions de majorité requises pour procéder à la transformation (**amendement n° 430**).

Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification au maire de la délibération du comité syndical ou d'une commune membre pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision serait réputée favorable. Le Sénat, toujours sur proposition du rapporteur de la commission des Lois, a adopté un amendement imposant au comité syndical de se prononcer dans les mêmes délais et sous les mêmes conditions.

Enfin, il revient au représentant de l'État de prononcer par arrêté la transformation. La rédaction retenue souligne le caractère discrétionnaire de cette décision puisqu'il est précisé que « *la transformation **peut** être prononcée par arrêté* ». Il s'agit là de reprendre une jurisprudence désormais traditionnelle qui fait

du représentant de l'État un acteur incontournable du paysage intercommunal ⁽¹⁾ en lui confiant un pouvoir d'appréciation souverain.

Les deuxième, troisième et quatrième alinéas déterminent les conséquences qui s'attachent à la transformation du syndicat de communes ; celles-ci s'inspirent de celles prévues à l'article L. 5211-41 pour les transformations d'établissements à fiscalité propre :

— l'ensemble des biens, droits et obligations du syndicat transformé sont transférés à la communauté de communes ou à la communauté d'agglomération, le nouvel établissement étant substitué de plein droit au syndicat dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier à la date de l'arrêté de transformation ;

— l'ensemble des personnels relève du nouvel établissement dans les conditions de statut et d'emploi en vigueur dans les communes ;

En revanche, à la différence de ce qui est prévu pour les transformations d'établissements publics à fiscalité propre, le nouvel article L. 5211-41-3 comprend une précision exigée par le fait qu'il y a création d'une nouvelle personne morale : dans un souci de sécurité juridique, la création de cette nouvelle personne morale ne peut emporter de conséquences sur les contrats préalablement conclus par le syndicat ; ainsi, ceux-ci doivent être exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants doivent être informés de la substitution de personne morale mais celle-ci ne peut servir de fondement à une demande de résiliation ou indemnisation par le cocontractant.

L'avant-dernier alinéa dispose que la transformation d'un syndicat intercommunal doit être effectuée à titre gratuit et ne peut donner lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire.

Dans le droit actuel, les transferts de biens patrimoniaux issus de la transformation d'un syndicat de communes en communauté de communes sont assujettis aux règles de la publicité foncière prescrite par l'article 28 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière. Néanmoins, l'article 1042 A du code général des impôts exonère les transferts de biens, droits et obligations effectués entre établissements publics de coopération intercommunale du droit d'enregistrement, de la taxe sur la publicité foncière et du droit de timbre. En revanche, et à la différence de ce qui est prévu à l'article 1043 du code général des impôts pour les transformations d'EPCI à fiscalité propre, ces transferts restent soumis au paiement du salaire du conservateur des hypothèques ⁽²⁾ exigible lors de l'exécution des formalités de publicité foncière. Afin de favoriser le regroupement intercommunal vers des formes intégrées de coopération, le projet de loi aligne donc les conditions d'exonération des transformations de syndicats en communautés de communes sur celles prévues à l'article 1043 du CGI pour les transformations

(1) À titre d'exemple, le préfet a la faculté de ne pas créer un établissement public de coopération intercommunale alors même que les conditions requises de majorité qualifiée sont satisfaites : CE, 2 octobre 1996, Cne de Civaux.

(2) Les conservateurs des hypothèques, bien qu'étant fonctionnaires, ne reçoivent pas des traitements, mais des salaires. L'article 879 du code général des impôts prévoit que les salaires payés par le requérant aux conservateurs des hypothèques peuvent être fixes ou proportionnels. Ces salaires doivent être payés d'avance par les requérants et sont exigibles par le seul fait du dépôt régulier à la conservation des hypothèques d'un acte ou d'une décision susceptible d'être publiée.

d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en supprimant l'obligation liée aux salaires des conservateurs des hypothèques.

Le dernier alinéa de l'article impose, dans le cas d'une transformation d'un syndicat mixte, l'organisation d'une nouvelle élection des délégués des communes à l'organe délibérant de la communauté de communes. Il s'agit d'un impératif lié au fait que la répartition des sièges ainsi que les conditions de désignation des délégués sont différentes selon qu'il s'agisse d'un syndicat de communes ou d'une communauté de communes ou d'agglomération :

— S'agissant des règles de répartition des sièges entre les communes membres, l'article L. 5212-7 prévoit, pour les syndicats de communes, que chaque commune est représentée par deux délégués au sein du comité syndical. L'article L. 5214-7, pour les communautés de communes, et l'article L. 5216-3, pour les communautés d'agglomération, disposent que le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant se font soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres, soit en fonction de la population par décision des conseils municipaux prise à la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté. En outre, chaque commune doit disposer d'au moins un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

— S'agissant des conditions de désignation par les conseils municipaux de leurs délégués, le choix du conseil municipal pour les délégués siégeant dans le syndicat de communes peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour être conseiller municipal, à l'exception des agents de l'établissement ; cette possibilité n'existe plus pour les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, qui doivent dorénavant, depuis la loi du 12 juillet 1999, désigner leurs délégués au sein du conseil municipal.

Compte tenu de ces différences dans la composition des organes délibérants, il paraît effectivement indispensable de procéder à une nouvelle élection des délégués ; le Sénat, à l'initiative de sa commission des Lois, a souhaité préciser cette obligation en indiquant que la transformation doit entraîner une nouvelle répartition des sièges.

La Commission a *adopté* l'article 102 ainsi modifié.

Article 103

(art. L. 5211-41-3 et L. 5211-32-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Fusion entre établissements publics de coopération intercommunale

Poursuivant le même objectif de rationalisation du paysage intercommunal que l'article précédent, l'article 103 précise les conditions de fusion entre établissements publics de coopération intercommunale, dont l'un au moins est à fiscalité propre.

Le droit actuel ne prévoit aucune procédure permettant à deux EPCI de fusionner. La seule possibilité qui s'ouvre aux établissements publics de coopération

intercommunale est de passer par les deux phases successives de dissolution et de re-création, avec le choix de ne dissoudre que l'un des deux pour permettre aux communes d'adhérer à l'autre établissement, ou la dissolution des deux groupements et la re-création d'un établissement *ex-nihilo*. Ces solutions sont à la fois lourdes et complexes puisqu'elles exigent de procéder, du fait de la dissolution, à une répartition des biens meubles et immeubles et obligations entre les communes concernées puis à un transfert au nouvel établissement étendu ou créé.

En terme de financement, ces solutions sont également très défavorables puisque le nouvel établissement se trouve traité en droit de la même manière que les établissements créés *ex-nihilo* : lorsqu'il s'agit d'une communauté de communes, il subit donc, aux termes de l'article L. 5211-32 du code général des collectivités territoriales, un abattement de 50 % de son attribution au titre de la dotation d'intercommunalité. Cet abattement se justifie pour les créations nouvelles car il est censé traduire la montée en charge progressive du nouveau groupement qui n'exerce pas, dès la première année, la totalité de ses compétences. En terme de coefficient d'intégration fiscale (CIF) retenu pour le calcul de l'attribution de la dotation d'intercommunalité, la procédure actuelle est également pénalisante puisque le calcul du montant de la dotation se fonde non sur le CIF propre du groupement mais sur celui correspondant à la moyenne de la catégorie, l'idée étant là encore qu'un groupement, lors de sa première année, ne peut avoir pris en charge dans la pratique la totalité des compétences transférées.

Si ces modalités particulières de financement se justifient pour des établissements nouvellement créés, elles paraissent particulièrement inadaptées aux cas de fusions d'établissements, les établissements ainsi créés devant, dès leur création, faire face à des charges importantes.

L'objet de l'article 103 est donc d'adapter les procédures aux cas particuliers de fusions de groupements afin de favoriser l'évolution des groupements vers des formes de plus en plus intégrées. Il crée à cet effet deux articles dans le code général des collectivités territoriales, le premier déterminant les conditions juridiques de la fusion, le second en arrêtant les modalités financières.

Le nouvel article L. 5211-41-3 précise, **dans son premier paragraphe**, que les établissements publics ne peuvent être autorisés à fusionner que si l'un d'entre eux est à fiscalité propre : l'objectif est ainsi de favoriser la rationalisation des structures intercommunales par le développement des formes les plus intégrées de coopération.

La procédure mise en place dans les six alinéas suivants s'inspire des règles désormais classiques en droit de l'intercommunalité : l'initiative de la fusion appartient aux organes délibérants des EPCI concernés, aux conseils municipaux de leurs communes membres ou au représentant de l'État.

Quelle que soit l'origine de l'initiative, c'est toujours au préfet qu'il revient d'arrêter le projet de périmètre du nouvel établissement : lorsque l'initiative émane d'un ou des deux établissements publics ou d'un conseil municipal, le préfet dispose de deux mois pour arrêter le futur périmètre de l'EPCI. Lorsque il s'agit d'une initiative du préfet, la ou les commissions départementales de coopération

intercommunale doivent être saisies pour avis ; cet avis est réputé être favorable s'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois à compter de la saisine.

Le périmètre ainsi arrêté par le représentant de l'État peut éventuellement inclure des communes n'appartenant à aucun des établissements publics de coopération intercommunale destinés à fusionner dès lors que l'inclusion dans le futur EPCI issu de la fusion permet d'obtenir un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Cette condition de cohérence territoriale est exigée pour la création de tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, qu'il s'agisse des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou des communautés de communes. Autoriser une dérogation spécifique pour les EPCI issus d'une fusion n'irait pas dans le sens d'une rationalisation des structures intercommunales et c'est la raison pour laquelle cette disposition est prévue : le juge, saisi en cas de contestation sur l'inclusion d'une commune n'appartenant à aucun des EPCI aura à se prononcer sur la pertinence de cette intégration au regard de la condition d'unité territoriale.

Le conseil municipal de chaque commune membre de l'un des EPCI, ou dont l'inclusion est envisagée et l'organe délibérant de chacun des EPCI disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. À l'issue de ce délai, la délibération est réputée être favorable à la fusion. Dans le même délai, toutes les communes intéressées par le projet de fusion doivent se prononcer sur la répartition des sièges au sein du conseil du nouvel établissement.

Le paragraphe II du nouvel article L. 5211-41-3 dispose que la fusion peut être décidée par arrêté du représentant de l'État après accord des conseils municipaux et des organes délibérants des EPCI sur l'arrêté définissant le périmètre du nouvel établissement. Pour les communes membres, l'accord doit être exprimé selon les règles classiques de majorité propres à l'intercommunalité, qui sont les *« deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population »*.

La procédure ainsi proposée permet aux EPCI de fusionner sans dissolution préalable ; elle est assortie de garanties pour les groupements dans la mesure où il est exigé l'accord de chacun des organes délibérants des groupements concernés par la fusion : un établissement public de coopération intercommunale ne peut donc fusionner avec un autre établissement contre la volonté de son organe délibérant. En revanche, compte tenu des conditions de majorité requises, une commune peut être intégrée contre son gré dans un établissement public issu d'une fusion, et ce, même si elle n'est pas membre d'un des établissements préexistants. La procédure ainsi retenue s'apparente à celle mise en place pour les transformations d'EPCI assorties d'une extension de périmètre, régie par l'article L. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales.

Par rapport aux procédures existantes en matière de création et de transformation, la rédaction proposée par ce nouvel article va même plus loin dans les mécanismes de coopération intercommunale en renforçant la dynamique d'intégration. Il en est ainsi par exemple de l'avis de la ou des commissions

départementales de coopération intercommunale saisies lorsque le projet de fusion émane du représentant de l'État : cet avis est considéré comme favorable lorsque la commission n'a pas donné sa réponse dans un délai de deux mois. Dans la procédure actuelle prévue à l'article L. 5211-41-1 pour les extensions-transformations, ainsi qu'à l'article L. 5215-40-1 pour les extensions de périmètre des communautés urbaines, et à l'article L. 5216-10 pour les communautés d'agglomération, l'avis de la commission départementale de coopération intercommunale est réputé négatif s'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois. Cette différence, même si elle n'est pas essentielle dans la mesure où il ne s'agit pas d'un avis conforme, traduit une différence d'approche dans l'appréhension du mouvement intercommunal ; ainsi que le note M. Michel Mercier, rapporteur pour avis de la commission des Finances du Sénat, *« il s'agit d'une disposition plus souple, destinée à éviter un blocage ou un retard dans la procédure de fusion pour des causes liées au délai d'un avis »*.

Une autre illustration de cette volonté de promouvoir le regroupement en intercommunalités intégrées est l'absence de majorité de blocage accordée aux communes les plus importantes ; dans les articles précités du code général des collectivités territoriales régissant les procédures d'extension ou de transformation, il est précisé à chaque fois que la majorité qualifiée *« doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante »*. Ainsi que le fait observer M. Michel Mercier : *« cette condition supplémentaire ne figure pas dans le présent article : s'agissant de la fusion de deux EPCI préexistants, le gouvernement a considéré qu'une telle condition confierait un pouvoir de blocage à une seule commune, ce qui ne semble guère compatible avec l'idée de fusion »*.

Le paragraphe III du nouvel article L. 5211-41-3 détermine les conditions d'exercice des compétences transférées au nouvel établissement issu de la fusion : aux termes du premier alinéa, il est précisé que ce nouvel EPCI *« relève de droit de la catégorie de celui des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre inclus dans le projet auquel la loi a confié le plus de compétences »*. Conjuguée avec les dispositions de l'article 104 du projet de loi qui retient le même principe en matière de fiscalité, avec l'obligation de retenir la formule fiscale la plus intégrée, cette disposition apparaît déterminante dans la mesure où elle a pour effet de pousser les groupements vers toujours plus d'intégration.

En termes de compétences, le nouvel EPCI est amené à exercer l'ensemble des compétences obligatoires et optionnelles transférées aux établissements publics de coopération intercommunale avant la fusion. S'agissant des compétences facultatives, la rédaction initiale du projet de loi indiquait que, à titre transitoire et pour une période de deux ans suivant la fusion, les compétences facultatives pourraient n'être exercées que sur la partie du territoire de l'établissement sur laquelle elles étaient mises en œuvre avant la fusion. À l'issue de cette période, elles devaient être soit exercées sur l'ensemble du territoire intercommunal, soit restituées aux communes.

Après les explications du rapporteur sur la distinction entre les compétences obligatoires et les compétences optionnelles d'une part, qui reviennent automatiquement à l'EPCI issu de la fusion, et les compétences facultatives d'autre

part, qui peuvent faire l'objet d'une restitution aux communes membres, la Commission a *adopté* son amendement supprimant une disposition contradictoire relative au champ de compétences imparti à l'EPCI issu de la fusion, ainsi qu'un amendement rédactionnel substituant au terme de « ressort » celui de périmètre (**amendements n^{os} 431 et 432**).

Il faut rappeler que seules les communautés d'agglomération et les communautés de communes connaissent la distinction entre compétences obligatoires et compétences optionnelles ; la loi définit ainsi pour ces deux formes de groupement un bloc de compétences à exercer à titre obligatoire, et un autre bloc formant les compétences optionnelles : parmi celles-ci, les communautés de communes doivent choisir d'exercer une d'entre elles et les communautés d'agglomération trois d'entre elles. La notion de compétences facultatives existe pour toutes les formes d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre : il s'agit ainsi pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines de s'abstraire de la logique des blocs de compétence en choisissant d'exercer des compétences supplémentaires librement déterminées, après accord des conseils municipaux concernés.

La distinction opérée par le projet de loi entre compétences obligatoires et optionnelles d'une part, compétences facultatives d'autre part, se comprend donc aisément car dans un cas il s'agit de compétences déterminées par la loi, dans un autre par l'établissement. Néanmoins, le Sénat n'a pas souhaité retenir la solution consistant à prévoir une application partielle pendant une période provisoire des compétences facultatives : dans un souci de clarification, il a adopté, à l'initiative de M. Daniel Hoeffel, et avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement imposant au nouvel établissement d'exercer, dès la fusion et sur l'ensemble du périmètre, les compétences facultatives ou de les restituer aux communes.

Le paragraphe III du nouvel article L. 5211-41-2 propose également des dispositions destinées à assurer la continuité des engagements juridiques des EPCI avant leur fusion, et, le cas échéant, des communes incluses dans le nouvel EPCI, ainsi que les modalités dans lesquelles la transition est assurée.

De façon désormais classique, il est précisé que la fusion entraîne le transfert des biens, droits et obligations des EPCI préexistants au nouvel EPCI ; en outre, pour les communes nouvellement intégrées ou pour les nouvelles compétences transférées, les transferts s'effectuent dans les conditions financières et patrimoniales prévues dans le droit commun à l'article L. 5211-17. L'établissement public issu de la fusion est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, aux anciens établissements publics et aux communes incluses dans son périmètre dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. Il est également prévu que les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties, la substitution de personne morale issue de la fusion ne pouvant donner aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour les cocontractants. Ces derniers doivent simplement être informés de la substitution de la personne morale par l'établissement public issu de la fusion.

L'ensemble des personnels est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion, dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes : le Sénat a souhaité préciser, sur proposition de M. Daniel Hoeffel, qu'il s'agissait des personnels issus des établissements publics fusionnés.

Enfin, il est précisé, comme à l'article 103, que la fusion d'établissements publics est effectuée à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire. Cette rédaction reprend ainsi l'article 1042 A du code général des impôts, qui dispose que les transferts de biens, droits et obligations effectués entre établissements publics de coopération intercommunale sont exonérés du droit d'enregistrement, de la taxe de publicité foncière et du droit de timbre, en ajoutant une exonération spécifique concernant le salaire du conservateur des hypothèques.

Le paragraphe IV proposé pour le nouvel article L. 5211-41-3 dispose que « *la fusion entraîne une nouvelle élection des délégués des communes au conseil du nouvel établissement public* ». L'EPCI issu de la fusion constituant une entité nouvelle, il est en effet indispensable de prévoir une nouvelle élection des représentants des communes pour composer l'organe délibérant du nouvel établissement.

Le nouvel article L. 5211-32-1, créé par le paragraphe II de l'article 103, a pour objet de définir les modalités de calcul des attributions de dotation du groupement issu d'une fusion.

Le calcul des attributions de dotation d'intercommunalité est précisé à l'article L. 5211-30, qui distingue pour cela, au sein de la dotation globale de fonctionnement, deux fractions, la première représentant 15 % et constituant la dotation de base, la seconde pour 85 %, constituant la dotation de péréquation. La première fraction est versée en intégrant la population totale du groupement, ainsi que le coefficient d'intégration fiscale de l'établissement public de coopération intercommunale correspondant ; la seconde intègre, en plus de ces données, le potentiel fiscal du groupement.

Comme on l'a vu, la procédure qui prévaut actuellement en matière de fusion d'établissements est particulièrement pénalisante en termes financiers puisqu'il n'est pas fait de distinction entre établissements créés *ex-nihilo* et établissements issus de fusion. Afin de remédier à cette situation qui constitue véritablement un obstacle à la dynamique de l'intercommunalité, le nouvel article créé par l'article 103 du projet de loi aborde trois thèmes essentiels que sont le calcul du coefficient d'intégration fiscale, l'abattement subi par les communautés de communes la première année de leur existence et les mécanismes de garantie applicables en matière de dotation d'intercommunalité.

S'agissant du calcul du coefficient d'intégration fiscale, le premier alinéa de la rédaction proposée pour l'article L. 5211-32 prévoit que la dotation d'intercommunalité attribuée pour un groupement issu d'une fusion est calculée en retenant le coefficient d'intégration fiscale le plus élevé des deux EPCI participant à la fusion ou celui de l'EPCI à fiscalité propre, dans le cas où la fusion concerne un EPCI à fiscalité propre et un EPCI à fiscalité additionnelle. Dans tous les cas, ce calcul

est toujours effectué de façon à ce qu'il soit le plus favorable à l'EPCI issu de la fusion. Il s'agit ainsi de rester dans la logique actuelle qui ne prévoit la procédure de fusion que par « absorption » d'un EPCI par un autre ; l'EPCI qui procède à l'absorption est toujours celui qui est le plus intégré et qui a, en conséquence, le CIF le plus élevé. Le dispositif proposé s'inspire ainsi de cette procédure.

S'agissant de la dotation d'intercommunalité attribuée aux communautés de communes, le deuxième alinéa de l'article L. 5211-32-1 précise que l'abattement de 50 % de la dotation d'intercommunalité prévu la première année de création ne s'applique pas aux communautés de communes issues d'une fusion.

Les mécanismes de garantie de dotation d'intercommunalité sont également aménagés afin qu'ils puissent s'appliquer aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération issus d'une fusion dès leur première année d'existence. Ainsi, la base de référence pour le calcul de la garantie est la dotation de l'année précédente de l'EPCI à fiscalité propre qui préexistait à celui de la fusion ou la dotation la plus élevée lorsqu'il s'agit d'une fusion entre deux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

S'agissant des communautés urbaines, le dernier alinéa précise que la dotation d'intercommunalité de la communauté urbaine issue de la fusion est calculée en retenant la dotation par habitant la plus élevée parmi les établissements préexistants. Ce sort particulier réservé aux communautés urbaines se justifie dans la mesure où ces groupements voient désormais leur DGF forfaitisée. Il ne peut donc être fait application de l'alinéa précédent qui fait référence à des mécanismes de garantie, qui ne s'appliquent plus depuis le 1^{er} janvier 2003, aux communautés urbaines ⁽¹⁾.

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. André Chassaigne, ainsi qu'un amendement du même auteur supprimant le pouvoir d'initiative du préfet en matière de fusion entre établissements publics de coopération intercommunale, la Commission a *rejeté* deux amendements identiques présentés respectivement par MM. Alain Gest et Gérard Vignoble, subordonnant au simple accord de la commune, dans le cadre de fusions d'EPCI, l'intégration de cette commune lorsqu'elle appartient déjà par ailleurs à un EPCI à fiscalité propre. Le rapporteur a craint que les conditions dérogatoires de retrait d'un EPCI ainsi instituées ne conduisent à une instabilité des structures intercommunales.

La Commission a *adopté* l'article 103 ainsi modifié.

(1) Article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales.

Article 104

**(art. 1638 0-bis [nouveau], 1639 A bis, 1639 A ter, 1639 A quater
du code général des impôts)**

Régime fiscal des fusions entre établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est un établissement à fiscalité propre

Dans le prolongement de l'article 103 qui détaille la procédure de fusion entre deux établissements publics de coopération intercommunale dont un au moins est à fiscalité propre, l'article 104 a pour objet d'en préciser le régime fiscal, au regard notamment de la procédure de fixation des taux, de la continuité et du calendrier des délibérations, ainsi que des modalités de calcul des compensations versées par l'État.

Comme cela a été dit précédemment, le code général des collectivités territoriales ne prévoit actuellement aucune procédure permettant à deux établissements de fusionner. La phase incontournable de dissolution de l'un ou des deux groupements préalablement à la création d'un nouvel établissement intégrant les deux groupements préexistants soulève dès lors de nombreuses difficultés en terme de continuité des délibérations, de mise en œuvre des exonérations préalablement votées et de stabilité des taux de fiscalité locale.

L'article 104 a pour objet de mettre un terme à ces difficultés en retenant pour cela les principes suivants :

— l'EPCI issu de la fusion de deux EPCI préexistants est soumis au régime de l'EPCI le plus intégré ;

— le calcul des taux du nouvel EPCI est effectué de manière à ce qu'ils ne subissent pas de trop fortes variations, garantissant ainsi aux contribuables une prévisibilité des taux de fiscalité locale ;

— les délibérations en matière d'exonération et d'abattement de taxe professionnelle et de taxes foncières sont maintenues pour leur durée ou leur quotité ou, pour la première année suivant celle de la fusion, selon qu'elles s'appliquent à plusieurs années ou à une année seulement, afin de garantir la sécurité juridique pour les contribuables concernés par la fusion ;

— l'EPCI issu de la fusion est substitué aux EPCI préexistants en matière d'attribution des compensations versées par l'État au titre des exonérations d'impôts locaux.

Ces principes sont empreints du bon sens et ne devraient pas susciter de difficulté particulière. Leur transcription législative se concrétise cependant par une rare complexité.

1. La fixation des taux dans les cas de fusion d'établissements publics de coopération intercommunale

Le paragraphe I a pour objet de modifier le code général des impôts ; dans un A, il insère un nouvel article 1638-0 *bis* détaillant le régime et les modalités de calcul des taux de l'EPCI issu d'une fusion de deux établissements préexistants.

Dans le cas d'une fusion entre deux établissements dont l'un au moins est à fiscalité additionnelle et l'autre sans fiscalité propre, il est précisé que le nouvel établissement est soumis de plein droit au régime de la fiscalité additionnelle.

De manière générale, ce principe sera repris tout au long de l'article : en cas de fusion d'EPCI, le régime du nouvel EPCI s'aligne sur le régime le plus intégré des EPCI préexistants ; cette disposition, avantageuse pour l'EPCI issu de la fusion puisqu'il lui garantit la situation la plus favorable en matière d'attribution de dotations de l'État, permet d'insuffler au mouvement de regroupement intercommunal une dynamique d'intégration soutenue.

L'EPCI à fiscalité propre additionnelle issu d'une fusion doit alors décider :

— s'il souhaite faire usage des modalités fixées par le I de l'article 1636 B *sexies* du CGI, qui lui permet de faire varier dans une même proportion les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente, ou de faire varier librement ces quatre taux entre eux, sous réserve du respect de la règle de liaison entre le taux de taxe professionnelle et les taux des autres taxes. Il est alors précisé que les taux de référence de l'année précédente sont ceux égaux au taux moyen de chaque taxe des EPCI à fiscalité additionnelle pondéré par l'importance des bases de ces établissements lorsqu'il s'agit d'une fusion entre deux EPCI à fiscalité additionnelle ou sont ceux de l'EPCI à fiscalité additionnelle préexistant lorsque la fusion a lieu entre EPCI à fiscalité additionnelle et EPCI sans fiscalité propre ;

— s'il souhaite faire usage des modalités fixées par le II de l'article 1636 B *sexies*, qui s'appliquent aux créations d'EPCI à fiscalité propre. Dans le cas d'une création d'EPCI, les rapports entre les taux des quatre taxes établies par l'EPCI issu de la fusion doivent alors être égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres. Il est précisé à cet effet que les taux moyens pondérés pour chacune des quatre taxes tiennent compte des produits perçus par les établissements publics de coopération intercommunale préexistants.

Le groupement à fiscalité additionnelle issu d'une fusion a donc le choix de fixer les taux des quatre taxes en agissant soit dans la continuité des EPCI préexistants, et il fait alors application du I de l'article 1636 B *sexies*, soit dans le cadre d'une création d'EPCI avec la référence aux taux votés par les communes en tenant compte des produits perçus par les EPCI préexistants, et il est alors fait application du II de l'article 1636 B *sexies*. On observe que, dans l'hypothèse où la fusion d'EPCI préexistants implique l'intégration de communes n'appartenant pas à l'un des EPCI, il n'est pas tenu compte des taux d'imposition pratiqués par cette commune, et ce, quelle que soit la solution retenue par le nouvel EPCI dans le calcul de ses taux d'imposition.

Dans le cas d'un établissement public issu d'une fusion d'établissements dont l'un des établissements est soumis au régime de la taxe professionnelle de zone et l'autre établissement est moins intégré fiscalement, l'établissement issu de la fusion est soumis de plein droit au régime de la taxe professionnelle de zone. Par conséquent, le nouvel epci perçoit la taxe professionnelle au sein du périmètre d'une zone d'activités économiques, en lieu et place de ses communes membres. Dès lors, pour cette fraction du territoire, l'epci est soumis aux mêmes dispositions qu'un epci à taxe professionnelle unique ; en dehors de cette zone, il perçoit une fiscalité additionnelle.

Le II de l'article 1638 0-*bis* s'inspire des modalités de passage de la fiscalité propre additionnelle à la taxe professionnelle unique décrites au III de l'article 1609 *nonies* C : la première année suivant celle de la fusion, le taux de taxe professionnelle de zone voté par le groupement ne peut excéder le taux moyen de la taxe professionnelle constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative de ces bases. Le taux moyen pondéré est égal à la somme des produits de taxe professionnelle des communes divisée par la somme des bases de taxe professionnelle des communes membres et tient compte des produits perçus et des bases imposées par le ou les groupements préexistants dans le cadre d'une taxe professionnelle de zone.

Le calcul de ce taux moyen pondéré constitue donc un plafond pour l'établissement de la taxe professionnelle de zone : cette disposition permet en conséquence de prémunir les contribuables contre toute hausse excessive des taux de taxe professionnelle. Toutefois, dans l'hypothèse – certes, largement théorique – où ce taux moyen ainsi calculé se révélerait inférieur au taux de taxe professionnelle pratiqué dans la zone ou les zones des EPCI préexistants, l'EPCI issu de la fusion peut fixer son taux de taxe professionnelle de zone dans la limite du taux de taxe professionnelle de zone voté l'année précédente par un EPCI préexistant. Ainsi, pour les EPCI à taxe professionnelle de zone issu d'une fusion, le taux voté la première année ne peut excéder soit le taux moyen pondéré de l'année précédente, soit le taux de zone de l'année précédente lorsque celui-ci se révèle supérieur au taux moyen pondéré.

L'EPCI issu de la fusion peut mettre en œuvre la procédure de réduction des écarts de taux ; cette procédure, précisée au troisième alinéa du 1° du II de l'article 1609 *quinquies* C n'est que facultative pour les établissements de coopération intercommunale ayant une taxe professionnelle de zone. Elle permet de prémunir les entreprises assujetties à la taxe professionnelle dans la zone de hausses de fiscalité trop importantes, en prévoyant un mécanisme d'intégration fiscale progressive. Cette intégration, qui se fait sur une période maximale de douze ans, est déterminée à partir de la différence existant entre le taux de taxe professionnelle de chacune des communes, en fonction de l'importance de l'écart de départ entre les taux. Cette procédure ne s'applique que dans le cas où la zone d'activité se situe sur le territoire de plusieurs communes ; dans le cas où une seule commune est concernée, le taux unique de zone s'applique immédiatement.

S'agissant de la fusion d'établissements publics de coopération dont l'un au moins pratique une taxe professionnelle de zone, l'article 104 précise que le taux de taxe professionnelle à prendre en compte pour calculer la période d'intégration est

celui pratiqué effectivement par l'EPCI au titre de l'année précédente, et non le taux communautaire qui sera appliqué à l'issue de la période d'intégration.

Il est par ailleurs précisé que, en dehors de la zone, les dispositions relatives au taux de fiscalité additionnelle prévues dans le premier paragraphe pour les fusions d'établissements à fiscalité additionnelle sont applicables.

Le III du nouvel article 1638-0 *bis* détermine les conditions de fusion d'établissements publics de coopération intercommunale dont l'un d'entre eux au moins est soumis au régime de la taxe professionnelle unique.

Le régime de la taxe professionnelle unique étant la forme la plus aboutie d'intégration intercommunale, il est précisé en premier lieu que le groupement issu de la fusion est soumis de plein droit à ce régime.

Les modalités de fixation de cette taxe professionnelle s'inspirent de celles décrites à l'article 1609 *nonies* C pour la création des établissements percevant la taxe professionnelle unique. Il est toutefois nécessaire de prendre en compte l'historique de l'EPCI issu d'une fusion et d'intégrer dans cet objectif le taux de taxe professionnelle pratiqué par les EPCI préexistants. À cette fin, le nouvel article L. 1638-0 *bis* dispose que le taux de taxe professionnelle voté par l'EPCI issu de la fusion ne peut excéder le taux moyen de taxe professionnelle dans les communes membres constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases imposées sur le territoire de ces communes ; il est précisé que ce taux moyen doit prendre en compte également le taux de taxe professionnelle unique perçu par le ou les établissements préexistants auquel s'ajoute le cas échéant, s'il l'un des deux établissements était au régime de taxe professionnelle de zone, le taux de cette taxe.

Par une référence à l'article 1609 *nonies* C, il est précisé que le mécanisme de réduction des écarts de taux est applicable lorsque la différence entre le taux de taxe professionnelle de la commune la plus imposée et celui de la commune la moins imposée est importante. Ce mécanisme permet de préserver les entreprises assujetties à la taxe professionnelle de variations de taux trop importantes. À la différence de ce qui était proposé pour les établissements soumis à la taxe professionnelle de zone, le recours à ce mécanisme est obligatoire pour les établissements faisant appel à la taxe professionnelle unique ; pour l'application de ces dispositions aux établissements issus d'une fusion, il est précisé que le taux à prendre en compte pour les établissements préexistants ayant déjà recours à ce mécanisme de réduction des taux est celui effectivement appliqué l'année précédente et non le taux communautaire voté.

Il est enfin précisé que lorsque l'un des EPCI à TPU fait également appel à la fiscalité additionnelle, dans le cadre d'une fiscalité mixte, l'EPCI issu de la fusion perçoit également la taxe d'habitation et les taxes foncières. Pour la première année de la fusion, il est prévu que les rapports entre les taux de taxe d'habitation et des taxes foncières établis par l'EPCI soient égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble de la commune.

L'assujettissement automatique à la fiscalité mixte d'un établissement public de coopération intercommunale issu d'une fusion de deux établissements dont l'un d'entre eux au moins faisait appel à ce type de fiscalité ne va pas sans susciter quelques interrogations, compte tenu des risques qu'il fait peser sur la pression fiscale.

En conséquence, après avoir *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. André Chassaigne, le rapporteur a présenté à la Commission un amendement rendant simplement facultative ce recours à la fiscalité mixte.

M. Michel Piron a fait part de ses réserves sur cet amendement, en déniant au dispositif de la taxe professionnelle unique un caractère plus vertueux que celui de la fiscalité mixte. Il a estimé qu'une fiscalité mixte, qui fait appel en conséquence à la fiscalité des ménages, pouvait au contraire être une garantie en termes de modération fiscale dans la mesure où elle impliquait un lien direct avec les contribuables. Il a en outre considéré, dans une perspective plus générale, que la taxe professionnelle unique n'était pas le seul gage d'intégration d'un groupement intercommunal, d'autres critères tels que le coefficient d'intégration fiscale pouvant également se révéler très pertinents.

En opposition avec ces arguments, M. René Dosière a observé que les faits démontraient que la taxe professionnelle unique contribuait à une modération de la fiscalité locale. M. Gérard Léonard a exprimé son accord sur l'architecture proposée dans le projet, qui repose sur une logique de progression dans l'intégration intercommunale. Tout en déclarant comprendre les réticences légitimes des élus locaux, il a en outre plaidé pour la taxe professionnelle unique, qui permet un partage équitable des ressources et une solidarité au niveau local. Le président Pascal Clément s'est déclaré opposé à la logique du texte, qui prévoit le passage automatique à la taxe professionnelle unique en cas de fusion de deux EPCI dont un seul est assujéti à la TPU : il a craint que ce dispositif ne se révèle très dissuasif pour les EPCI désirant fusionner. M. René Dosière a rappelé que rien n'obligeait un EPCI ne désirant pas faire usage de la taxe professionnelle unique à fusionner avec un établissement pratiquant déjà ce type de fiscalité. Le rapporteur a observé par ailleurs qu'un tel dispositif de progression dans l'intégration fiscale se justifiait dans la mesure où il serait très difficile à un EPCI pratiquant déjà la TPU de revenir en arrière à la suite d'une fusion avec un EPCI à fiscalité additionnelle. Après une intervention de M. René Dosière sur les incitations financières favorables à la TPU en termes de DGF, la Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur (**amendement n° 433**) et *rejeté*, comme satisfaits, deux amendements de MM. Alain Gest et de Gérard Vignoble ayant le même objet.

2. L'aménagement des dates limites pour les délibérations relatives à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Le premier paragraphe de l'article 104 du projet de loi complète, dans un B, l'article 1639 A *bis* du code général des impôts relatif aux délibérations des collectivités locales en matière fiscale. Par analogie avec ce qui est prévu en matière de taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour les établissements publics de coopération intercommunale créés *ex nihilo*, les établissements publics de

coopération intercommunale issus d'une fusion ont jusqu'au 15 janvier de l'année suivant celle de la fusion pour prendre les délibérations afférentes à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; cette date déroge au droit commun, qui fixe la date limite de délibération au 15 octobre pour les communes ou leurs groupements.

À défaut, le régime applicable aux EPCI préexistants à la fusion et, le cas échéant, aux communes rattachées à l'EPCI fusionné, est maintenu. L'EPCI nouvellement créé perçoit la taxe en lieu et place des EPCI ayant fait l'objet d'une fusion. S'agissant des communes nouvellement membres de l'EPCI issu d'une fusion, leurs délibérations restent valables, les communes continuant à percevoir le produit de la taxe au titre de l'année qui suit celle de la fusion.

3. La continuité des délibérations des epci préexistants en matière d'exonérations de taxe professionnelle

Le C du premier paragraphe de l'article 104 du projet de loi complète l'article 1639 A *ter* par un paragraphe IV visant à déterminer le sort des délibérations prises par les EPCI préexistants et les communes en matière d'exonérations de taxe professionnelle.

Il est ainsi précisé, dans un premier temps, que l'EPCI issu de la fusion, ou, lorsque l'EPCI n'est pas encore créé, les conseils municipaux des communes incluses dans le périmètre arrêté par le préfet et les EPCI en voie d'être fusionnés, doivent prendre avant le 1^{er} novembre de l'année de la fusion les délibérations portant sur les exonérations de taxe professionnelle applicables à compter de l'année suivante sur l'ensemble du territoire

Le Sénat, à l'initiative de M. Daniel Hoeffel, a adopté un amendement avançant cette date au 1^{er} octobre afin de l'aligner sur le droit commun en matière de date limite de délibération portant sur des exonérations de taxe professionnelle. Il a ainsi considéré que la mise en place d'un régime dérogatoire spécifique aux EPCI issus d'une fusion nuisait à la clarté du dispositif.

La rédaction proposée par le projet de loi précise que cette date limite s'impose « *sous réserve des dispositions de l'article 1466* » : il s'agit ainsi de préserver le régime spécifique des délibérations concernant les exonérations de taxe professionnelle pendant cinq ans pour les entreprises en difficulté situées dans certaines zones d'aménagement du territoire, qui, en application de l'article 1466 du CGI, peuvent être prises jusqu'au 31 décembre pour être applicables l'année suivante.

Le 2° du IV introduit par le projet de loi à l'article 1639 A *ter* du code général des impôts permet de prendre en compte l'hypothèse selon laquelle les délibérations relatives aux exonérations n'auraient pu être prises en temps utiles ; dans ce cas les délibérations antérieures des EPCI préexistants relatives aux exonérations et abattements de taxe professionnelle continuent à s'appliquer à l'EPCI nouvellement créé, qu'elles soient déjà appliquées ou applicables pour la première fois l'année suivant la fusion des EPCI.

S'agissant des délibérations visées au a) de l'article 1639 A *ter*, il est précisé qu'elles sont maintenues pour leur durée : cette précision résulte du fait que les délibérations ainsi énumérées sont toutes des délibérations prévoyant des exonérations pendant une période limitée : deux ans, à l'article 1464 B, pour les entreprises reprenant des entreprises en difficultés, deux ans, à l'article 1464 D pour les médecins et les auxiliaires médicaux, dix ans, à l'article 1464 E, pour les entreprises de désulfuration, cinq ans, à l'article 1464 G, pour les entreprises opérant des décentralisations industrielles... L'objet de cette disposition est ainsi de garantir aux contribuables une certaine sécurité juridique ; elle n'empêche pas néanmoins l'EPCI issu de la fusion de rapporter ces mesures si la délibération est prise avant le 1^{er} octobre.

La rédaction prévue au a) précise également que les exonérations sont maintenues pour leur quotité, ce qui signifie qu'elles s'appliquent de manière partielle, en fonction du rapport entre le taux de l'endroit – commune ou EPCI - où elles étaient en vigueur et le taux du nouvel EPCI issu de la fusion.

Les taux maintenus sont ceux qui ont été décidés par les EPCI avant la fusion s'ils étaient à TPU ou par les communes si les EPCI préexistants étaient à fiscalité additionnelle ou sans fiscalité propre. Le maintien des exonérations vaut également pour les communes, non membres d'un EPCI préexistant et intégrées dans l'EPCI issu de la fusion.

Le b) de l'article 1639 A *ter* porte sur les délibérations qui concernent des cas précis et sans détermination de durée. Les exonérations ne sont alors maintenues que pour l'année qui suit la fusion.

4. La continuité des délibérations des epci préexistants en matière d'exonérations des taxes ménages

Le D du premier paragraphe de l'article 104 complète l'article 1639 A *quater* du code général des impôts afin de préciser le sort des délibérations prises par les EPCI préexistants en matière d'exonérations des impôts ménages.

Sur le modèle du dispositif prévu au C pour les exonérations de taxe professionnelle, la rédaction du projet de loi a prévu que les EPCI issus de la fusion ou, lorsque la fusion n'est toujours pas réalisée, les EPCI préexistants et les communes appelées à intégrer le nouvel EPCI, fixent avant le 1^{er} novembre de l'année de la fusion les délibérations applicables à compter de l'année suivant sur l'ensemble du territoire en matière d'exonérations de taxe d'habitation et de taxes foncières.

De façon similaire à ce qu'il a prévu pour les exonérations de taxe professionnelle, le Sénat a retenu la date du 1^{er} octobre afin de l'aligner sur les dispositions de droit commun en matière de délibérations prises par les communes.

Dans l'hypothèse où aucune délibération n'a pu être votée avant cette date limite, il est précisé que les délibérations adoptées par chaque EPCI préexistant sont maintenues. S'agissant des délibérations portant sur des exonérations temporaires, dont la liste est limitativement énumérée, elles sont maintenues pour leur durée et

leur quotité ; en revanche, les exonérations qui ne sont pas astreintes à une condition de durée, et figurant aux articles 1382 B, 1395 C, 1396, 1411 et 1518 A ne sont maintenues que pour la première année suivant celle de la fusion.

5. Les modalités de calcul des compensations revenant à l'epci issu de la fusion d'epci préexistants

Le II du présent article prévoit les modalités de calcul des compensations d'exonérations de fiscalité locale aux EPCI fusionnés selon le régime fiscal qui leur est applicable.

Les EPCI à fiscalité additionnelle issus d'une fusion continueront à percevoir les compensations que percevaient les EPCI préexistants, qui seront calculées de la même manière qu'avant la fusion. Ces dispositions s'appliquent également aux EPCI à fiscalité mixte pour les compensations qu'ils perçoivent, le cas échéant, au titre des trois « impôts ménages ».

Les compensations de taxe professionnelle versées aux EPCI à taxe professionnelle unique et à taxe professionnelle de zone sont calculées, comme en cas de création *ex nihilo*, avec le taux moyen pondéré de l'année précédant l'entrée en vigueur de la compensation.

En matière de taxe professionnelle, il est prévu que les EPCI relevant du régime de la fiscalité additionnelle et issus d'une fusion « *perçoivent aux lieu et place des EPCI préexistants* » les compensations suivantes :

- la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) ;
- la compensation des exonérations de taxe professionnelle au titre des créations et extensions d'activité en zones de revitalisation rurales et des zones de redynamisation urbaines (ZRU) ;
- la compensation par le fonds national de péréquation (FNP) des exonérations de taxe professionnelle liées aux opérations de décentralisation, de reconversion et de reprise d'établissements en difficulté dans les zones de revitalisation rurales (ZRR) et la compensation des exonérations pour les créations ou extensions d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique applicables dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire et dans les territoires ruraux de développement prioritaire définis par décret ;
- la compensation des exonérations de taxe professionnelle liées aux créations d'établissements en zones de redynamisation urbaine (ZRU) et en zones franches urbaines (ZFU) ;
- la compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour une durée de cinq ans, pour les immeubles situés en zone franche urbaine (ZFU) et affectés à une activité entrant dans le champ d'application de la taxe professionnelle ;

— la compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles en zone franche urbaine (ZFU) et affectés à une activité entrant dans le champ d'application de la taxe professionnelle en cas de changement d'exploitant au cours de la période d'exonération ;

— la compensation de la suppression de la part de la taxe professionnelle perçue au profit des départements de la Corse-du-sud et de la Haute-Corse et de la collectivité territoriale de Corse et de l'application d'un coefficient égal à 0,75 aux bases de cette taxe imposées en Corse au profit des communes et de leurs groupements ;

— la compensation des exonérations de taxe professionnelle pour les contribuables qui exercent une activité industrielle, commerciale ou artisanale au titre des créations et extensions d'établissements en Corse ;

— la compensation des exonérations de taxe professionnelle pour les activités tertiaires installées dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire ;

— la compensation de la réduction progressive des bases de taxe professionnelle pour les titulaires de bénéfices non commerciaux, les agents d'affaires et intermédiaires de commerce employant moins de cinq salariés et n'étant pas soumis de plein droit ou sur option à l'impôt sur les sociétés ;

— la compensation des exonérations de taxe d'habitation.

Il est prévu que, pour le calcul de la compensation versée au titre des dispositions susmentionnées, seront retenues les « bases constatées au sein de chacun des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale préexistants et le taux retenu pour le calcul de la compensation antérieurement à la fusion ». Cette précision vise à prendre en compte l'évolution des bases, avec un taux « gelé » à son niveau au moment du calcul de la première année de mise en oeuvre de la compensation. Ainsi, les EPCI à fiscalité additionnelle issus d'une fusion continueront à percevoir les compensations que percevaient les EPCI préexistants, qui seront calculées de la même manière qu'avant la fusion. Il est toutefois précisé que pour le calcul de la compensation prévue pour la réduction de taxe professionnelle au titre de la création d'établissement, « les recettes fiscales et les compensations retenues pour le calcul de la réfaction s'entendent des montants perçus par l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion ». Il convient de rappeler que le IV bis de l'article 6 de la loi de finances initiale pour 1987 a prévu une compensation versée par l'État aux collectivités en contrepartie de la réduction de la moitié des bases dont bénéficient les redevables de la taxe professionnelle pour la première année d'imposition. Toutefois, en dehors de certains cas énumérés par le IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, « cette compensation est diminuée d'un montant égal à 2 % des recettes fiscales de la collectivité ou du groupement bénéficiaire ».

S'agissant des EPCI à fiscalité additionnelle issus d'une fusion d'EPCI préexistants, la compensation leur sera versée dès lors que l'un au moins des EPCI préexistants en bénéficiait. Le calcul de cette compensation sera effectué à partir des

réductions de bases constatées sur l'ensemble du territoire du nouvel EPCI. Par cohérence, le calcul de la réfaction sera effectué à partir des recettes fiscales du nouvel EPCI issu de la fusion et non de celles prélevées sur le territoire des EPCI préexistants ayant bénéficié de la compensation.

Le 3° du II détaille les exceptions en matière de calcul des compensations au nouvel EPCI issu de la fusion d'EPCI préexistants.

Ainsi, pour l'exonération prévue au titre du IV de l'article 42 de la loi de finances initiale pour 2001 (compensation des pertes de ressources résultant de l'abattement de 30 % sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des logements à usage locatif en zone urbaine sensible), la loi dispose que *« la compensation versée à chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale est égale, chaque année, au produit du montant de l'abattement mentionné au I de l'article 1388 bis par le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties voté par la collectivité ou l'établissement public au titre de l'année précédant celle de l'imposition »*.

De même :

— le II de l'article 44 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer prévoit que *« l'État compense, chaque année, la perte de recettes résultant, pour les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, des dispositions de l'article 1388 ter du code général des impôts.*

« Cette compensation est calculée dans les conditions prévues aux deuxième, troisième et quatrième alinéas du IV de l'article 42 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) » ;

— l'article L. 5214-23-2 du code général des collectivités territoriales dispose que : *« les pertes de recettes que la communauté de communes subit du fait des exemptions temporaires dont bénéficient les constructions nouvelles ainsi que les locaux visés aux articles 1384 C et 1384 D du code général des impôts au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont compensées par une subvention de l'État, déterminée dans les mêmes conditions que l'allocation servie aux communes, conformément aux dispositions de l'article L. 2335-3 », soit « une compensation par l'État dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État », lorsque les exonérations entraînent pour les communes « une perte de recettes substantielle » ;*

— l'article L. 5215-35 du code général des collectivités territoriales reprend les mêmes dispositions que celles visées ci-dessus, pour les communautés urbaines ;

— le IV de l'article 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt dispose que *« (...) l'État, dans les conditions prévues en loi de finances, compense les pertes de recettes supportées, l'année précédente, par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale en raison de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties accordée en application des 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 1395 du code général des impôts.*

« Cette compensation est égale au produit obtenu en multipliant, chaque année, et pour chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale, le montant des bases d'imposition exonérées de l'année précédente par le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties de la même année ».

Toutes les dispositions visées ci-dessus prévoient que seront pris en compte, non seulement les bases d'imposition faisant l'objet d'exonérations pour l'année concernée, mais également les taux votés cette même année, ou l'année précédente par les collectivités pour le calcul du montant des compensations, contrairement aux dispositions du 2°, qui ne prennent en compte que l'évolution des bases, les taux étant gelés à leur niveau à la date de mise en oeuvre de la compensation. C'est la raison pour laquelle le deuxième alinéa du 2° dispose que « pour la première année suivant celle de la fusion, ces compensations sont déterminées en retenant le montant de l'abattement ou de la base exonérée au sein du périmètre de chacun des établissements publics de coopération intercommunale préexistants et le taux des taxes foncières voté l'année précédente par chaque établissement public de coopération intercommunale préexistant ».

La Commission a *adopté* l'article 104 ainsi modifié.

Article 105

(art. L. 5711-2 [nouveau], L. 5721-2, L. 5215-22, L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales)

Fusions entre syndicats mixtes

Le présent article a pour objet, dans la continuité des articles 103 et 104, de définir les modalités de fusion entre syndicats mixtes. La procédure actuelle exige la dissolution des syndicats existants puis la création d'un établissement nouveau : en prévoyant une procédure spécifique, l'article 105 du projet de loi incite clairement au regroupement et permet ainsi de rationaliser les périmètres des intercommunalités.

On distingue, parmi les syndicats mixtes, les syndicats mixtes dits « ouverts » des syndicats « fermés ». Les premiers sont des établissements publics regroupant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités ainsi que des chambres consulaires et d'autres établissements publics. Les syndicats fermés ne regroupent que les collectivités territoriales et leurs groupements.

Pour ces deux catégories de syndicats, les modalités de fusion prévues par l'article 105 se réfèrent à celles prévues pour la fusion des établissements publics de coopération intercommunale, décrites à l'article 103 du projet de loi. Il est néanmoins fait une exception s'agissant des conditions préalables à la fusion, l'article 105 exonérant la fusion de syndicats mixtes de l'obligation relative à la continuité territoriale. Deux conséquences sont à tirer de cette absence de contrainte : le périmètre du syndicat mixte issu d'une fusion peut ne pas être d'un seul tenant et sans enclave ; le représentant de l'État ne peut inclure dans le périmètre du futur syndicat, au motif de continuité territoriale, une commune qui n'appartiendrait pas à l'un des syndicats mixtes.

Dans un premier paragraphe, l'article 105 crée un nouvel article L. 5711-2 dans le code général des collectivités territoriales afin de déterminer les modalités de fusion des syndicats mixtes fermés : l'accord sur la fusion doit être exprimé par délibérations concordantes des organes délibérants des syndicats mixtes et l'accord des membres du syndicat mixte, exprimé par deux tiers au moins des membres de chaque syndicat représentant plus de la moitié de la population totale ou la moitié des membres représentant les deux tiers de la population totale. Une commune ne pouvant être à la fois membre d'un établissement public de coopération intercommunale et membre direct du syndicat mixte intégrant l'EPCI, il n'y a pas de possibilité de double décompte de la population au titre de l'EPCI et au titre de la commune.

Dans un deuxième paragraphe, l'article 105 complète l'article L. 5721-2 relatif aux syndicats mixtes « ouverts ». Certains membres du syndicat n'étant pas représentatifs d'un territoire ou d'une population, tels que les chambres consulaires, par exemple, les conditions de majorité qualifiées arrêtées pour les syndicats mixtes fermés n'apparaissent pas pertinents. Aussi, le projet de loi prévoit que la fusion se fasse par délibérations concordantes des organes délibérants et à l'unanimité des membres composant le syndicat mixte.

Le Sénat a adopté, sur ce paragraphe, deux amendements identiques présentés par MM. Xavier Pintat et Jean-Paul Amoudry, précisant que les syndicats mixtes ouverts pouvaient comprendre parmi leurs membres d'autres syndicats mixtes. Les auteurs de l'amendement ont fait valoir qu'une telle disposition, qui autorise un syndicat mixte à adhérer à un autre syndicat mixte, avait pour objet d'améliorer le service rendu aux usagers par une mutualisation des compétences.

Le Gouvernement a émis des réserves sur une telle rédaction qui induit une juxtaposition des compétences et nuit à la clarté de la carte intercommunale. Toléré par voie de circulaires pour les syndicats mixtes en matière de collecte d'ordures ménagères, ce dispositif d'adhésion « en cascade » présente le risque d'une dilution des responsabilités et d'un empilement de coquilles vides. En conséquence, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant cette possibilité (**amendement n° 434**).

Les deux derniers paragraphes de l'article 105 sont étrangers à la question de la fusion des syndicats mixtes ; ils ont pour objet de modifier les articles L 5215-22 et L. 5216-7, qui ont trait respectivement aux mécanismes de représentation-substitution des communautés urbaines et communautés d'agglomération au sein des syndicats de communes ou de syndicats mixtes. Il s'agit de tirer la conséquence de la possibilité, désormais offerte à l'article 103 du projet, de créer une communauté urbaine ou une communauté d'agglomération par fusion de groupements et de procéder à une harmonisation rédactionnelle dans les articles précités.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 105 ainsi modifié.

Article 106

(art. L. 5341-2 et L. 5341-3 du code général des collectivités territoriales)

Transformation des syndicats d'agglomération nouvelle
en communautés d'agglomération – Fusion avec un établissement public
de coopération intercommunale à fiscalité propre

Le présent article a pour objet de faciliter la transformation des syndicats d'agglomération nouvelle en communautés d'agglomération, d'une part, et de prévoir les modalités de fusion avec d'autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'autre part.

On compte actuellement huit syndicats d'agglomération nouvelle regroupant 52 communes et plus de 670 000 habitants.

Créées par la loi du 10 juillet 1970 sous forme de syndicat communautaire d'aménagement, communauté urbaine ou ensemble d'aménagement, les agglomérations nouvelles ont vu leur régime modifié par la loi du 13 juillet 1983 qui a proposé quatre options : la création d'une nouvelle commune par fusion ou fusion-association des communes membres ; la transformation en commune par redécoupage des communes existantes ; la création d'une communauté d'agglomération nouvelle ; la création d'un syndicat d'agglomération nouvelle.

En fait, toutes les agglomérations nouvelles ont choisi le régime du syndicat d'agglomération nouvelle, notamment parce que le conseil des communautés d'agglomération nouvelle devait être élu au suffrage universel direct.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a facilité la transformation des SAN en communautés d'agglomération. Cette forme de coopération a été privilégiée compte tenu de la proximité des modalités de financement des deux établissements publics, que ce soit en terme du montant de la DGF attribuée par habitant ou de fiscalité transférée. Aux termes de l'article L. 5341-2 du code général des collectivités territoriales, la transformation des SAN en communauté d'agglomération exige la publication, après avis du comité syndical, d'un décret fixant la date à laquelle les opérations de construction et d'aménagement sont considérées comme terminées, puis d'un arrêté préfectoral abrogeant le périmètre d'urbanisation.

Dans un délai d'un an suivant la publication du décret de fin des opérations, la procédure de transformation peut être engagée ; elle est décidée à la majorité des deux tiers au moins des membres du comité du syndicat d'agglomération nouvelle lorsque le syndicat exerce les compétences requises pour la création d'une communauté d'agglomération. Si tel n'est pas le cas, la décision de transformation doit recueillir l'accord des conseils municipaux des communes membres dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création d'une communauté d'agglomération.

Le présent article tend à n'exiger désormais que la majorité simple des membres du conseil syndical pour la transformation du SAN en communauté d'agglomération, lorsque le syndicat d'agglomération nouvelle exerce déjà les compétences définies à l'article L. 5216-5 pour les communautés d'agglomération.

En revanche, les conditions de transformation, lorsque le SAN n'exerce pas toutes les compétences des communautés d'agglomération ne seraient pas modifiées.

En n'exigeant désormais que la majorité simple du conseil syndical pour la transformation en communauté d'agglomération, le projet de loi poursuit son objectif de simplification de la carte intercommunale en favorisant l'évolution des groupements spécifiques vers les formes les plus communes de regroupement intercommunal. Cette transformation n'exige pas l'accord préalable des conseils municipaux des communes membres : elle déroge en cela au régime de droit commun de la transformation de groupements, définies à l'article L. 5211-41 du code général des collectivités territoriales, qui impose comme conditions préalables à la transformation l'accord de l'organe délibérant et celui des communes membres exprimé dans les conditions de majorité classiques requises pour la création d'un EPCI. Néanmoins, s'agissant des SAN et des communautés d'agglomération, qui sont très proches en terme de financement et d'importance démographique, la nécessité de moderniser une forme quelque peu ancienne du regroupement intercommunal a prévalu.

Le second paragraphe de l'article a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles un syndicat d'agglomération nouvelle en voie de se transformer en communauté d'agglomération peut être amené à étendre son périmètre. Dans le droit actuel, l'article L. 5341-3 du code général des collectivités territoriales précise qu'il peut y avoir, à l'occasion de la transformation en communauté d'agglomération, extension de périmètre du SAN à des communes non incluses à l'origine dans le syndicat d'agglomération nouvelle ; il fait référence pour cela à l'article L. 5211-41-1 qui détermine les modalités générales de la procédure d'extension-transformation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. L'article 106 du projet de loi ajoute à cette possibilité d'extension du périmètre celle prévue à l'article L. 5211-41-3 introduit dans le code général des collectivités territoriales par l'article 103 du projet de loi : il s'agit ainsi d'autoriser les syndicats d'agglomération nouvelle se transformant en communauté d'agglomération à fusionner avec un autre établissement public de coopération intercommunale. L'extension du périmètre résulte ainsi de l'intégration de l'autre EPCI ainsi que, le cas échéant, si l'impératif de continuité territoriale le justifie, de l'intégration de communes n'appartenant ni au SAN, ni à l'EPCI préexistant.

Le projet de loi propose par coordination une nouvelle rédaction du dernier alinéa de l'article L. 5341-3 afin de préciser que l'extension du périmètre, qu'elle soit due à une extension-transformation ou à une fusion, entraîne une nouvelle répartition entre toutes les communes des sièges au conseil du nouvel établissement, dans les conditions qui lui sont applicables, ainsi qu'une nouvelle élection des délégués des communes ; s'agissant du cas d'une extension-transformation, cette précision est obligatoire dans la mesure où les délégués au comité du syndicat d'agglomération nouvelle ne sont pas obligatoirement choisis parmi les conseillers municipaux : la transformation en communauté d'agglomération exige donc que l'on procède à une nouvelle élection.

Après avoir rejeté un amendement de suppression de l'article présenté par M. André Chassaigne, la Commission a *adopté* l'article 106 sans modification.

CHAPITRE IV

L'amélioration des conditions de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale

Article additionnel avant l'article 107

(art. L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales)

Représentation des communes associées
au sein de l'organe délibérant d'un EPCI

La Commission a *adopté* un amendement présenté par M. Émile Blessig autorisant une commune associée à siéger en tant que telle dans l'organe délibérant d'un groupement, avec voix consultative. Le rapporteur a néanmoins exprimé ses réserves à l'égard d'une telle disposition, qui risque de conduire à ce que la commune centre soit moins bien représentée que ses communes associées (**amendement n° 435**).

Article 107

(art. L. 5211-20 et L. 5211-20-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Modification du nombre et de la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale

Le présent article insère dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 5211-20-1 afin de déterminer les conditions de modification du nombre et de la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant d'un EPCI.

Ainsi, le nombre des sièges de l'organe délibérant de l'EPCI ou la répartition entre les communes membres pourraient être modifiées à la demande de l'organe délibérant, du conseil municipal d'une commune membre à la condition qu'elle représente au moins le quart de la population totale regroupée dans l'EPCI ou de tout autre conseil municipal à l'occasion d'une modification du périmètre ou des compétences de l'établissement public.

Dans le droit actuel, la modification dans la composition ou la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale est limitée à des cas précis qui sont la transformation de l'EPCI ou l'extension de son périmètre avec intégration de communes dans des conditions dérogatoires au droit commun, prévue pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération aux articles L. 5215-40-1 et L. 5216-10. L'article L. 5215-8 ajoute à ces deux cas, et cette fois pour les seules communautés urbaines, le cas où il adviendrait une modification des limites territoriales des communes membres entraînant la suppression d'une ou plusieurs communes ou la création d'une ou plusieurs communes nouvelles.

Ainsi, hormis ces cas très précis, il n'existe pas de possibilité de revenir sur la décision institutive fixant le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant.

Dans le droit en vigueur, les modalités de composition de l'organe délibérant diffèrent selon les catégories de groupements : pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, elles se font en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'établissement (articles L. 5214-7 et L. 5216-3). S'agissant des communautés urbaines, les modalités sont les suivantes : un siège est attribué à chaque commune membre ; seules participent à la répartition des sièges restant à pourvoir les communes dont la population totale est supérieure au quotient obtenu en divisant la population municipale totale de l'agglomération par le nombre total de sièges à pourvoir. Les sièges sont alors répartis suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne. Enfin, les syndicats de communes et les syndicats mixtes fermés ont leur conseil syndical composé de deux délégués titulaires par commune ou groupement (article L. 5212-7).

Ces règles ne sont toutefois pas contraignantes dans la mesure où, à chaque fois, hormis pour les syndicats de communes, le législateur a entendu privilégier les conditions d'un accord amiable entre les communes ; c'est seulement si les communes n'arrivent pas à se mettre d'accord sur le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant qu'il est alors fait usage des règles de répartition précitées. Ainsi, dans la réalité, la composition des organes délibérants reflète rarement les réalités démographiques des agglomérations : dans bien des cas, les communes ayant la population la plus importante acceptent de revoir à la baisse le nombre de sièges auquel elles auraient logiquement droit, dans l'objectif de vaincre les réticences des petites communes soucieuses de ne pas se laisser absorber dans un ensemble trop important.

S'agissant du cas particulier des syndicats de communes, dont la composition est fixée selon la règle de deux représentants par commune, il apparaît au vu de la jurisprudence, et en l'absence de dispositions législatives contraires, que cette règle paritaire n'est qu'indicative : comme pour les autres groupements, les communes peuvent s'entendre pour instituer une répartition des sièges dérogatoire, prenant par exemple en compte l'importance de la population. Le respect strict de la règle de deux délégués par membre du syndicat a même été avancé pour motiver le retrait d'une commune qui s'estimait sous-représentée⁽¹⁾.

En formalisant les conditions de révision de la composition de l'organe délibérant, l'article 107 apporte un élément de souplesse et permet de revenir sur la décision institutive, dans le cas notamment où l'accord amiable se révélerait à la longue défavorable à l'un des membres du groupement.

Le projet de loi réserve un droit d'initiative particulier à l'organe délibérant de l'EPCI ainsi qu'à la commune dont la population est supérieure au quart de la population totale. Le droit des autres communes membres de demander une nouvelle répartition des sièges serait limité quant à lui aux cas où l'EPCI procède à une modification du périmètre, par intégration ou retrait d'une commune membre, ou une modification des compétences.

(1) CE, 7 juillet 2000, SICTOM Région Issoudun.

La priorité accordée à la commune représentant plus du quart de la population se justifie dans la mesure où ce sont souvent les plus grosses communes qui ont accepté une sous-représentation ; cependant, cette condition introduit une notion de seuil qui peut ne pas être pertinent. En conséquence, à cette définition d'un seuil, forcément arbitraire, le rapporteur a préféré substituer une condition portant sur la motivation de la demande. La demande de révision peut ainsi être formulée par toute commune, lorsqu'il s'agit d'établir une plus juste représentation démographique. Le président Pascal Clément a exprimé ses réserves sur une telle disposition qui risque d'encourager les mécontents de l'intercommunalité à multiplier les demandes. Après que le rapporteur eut indiqué que la demande devrait en tout état de cause faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée au sein de l'organe délibérant, la Commission a *adopté* l'amendement (**amendement n° 436**).

Saisi d'une telle demande, l'établissement public de coopération intercommunale doit la transmettre sans délai à l'ensemble des communes intéressées. Chaque conseil municipal dispose alors d'un délai de trois mois pour se prononcer ; à défaut de délibération dans ce délai, sa décision serait réputée favorable.

La modification ne serait ensuite décidée, par arrêté préfectoral, qu'en cas d'accord des conseils municipaux selon les conditions de majorité requises pour la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette formulation ne manque pas d'intriguer : les règles de délibérations en matière de droit de l'intercommunalité renvoient habituellement aux conditions de majorité qualifiée requises pour la *création* de l'établissement, à savoir le jeu des deux tiers/moitié avec prise en compte de la population la plus importante, et rarement, voire jamais, aux conditions de majorité requises pour la *répartition des sièges*. Il s'agit en fait, avec cette rédaction, de faire référence à la possibilité d'un accord amiable ; en l'absence d'accord amiable, la répartition se fait en suivant alors les grilles de répartition des sièges telles qu'elles sont proposées aux articles L. 5214-7 et L. 5216-3 pour les communautés de communes et communautés d'agglomération, et L. 5215-6 pour les communautés urbaines.

A l'initiative de M. Daniel Hoeffel, le Sénat a adopté un amendement précisant que la décision de modification était également subordonnée à l'accord du conseil communautaire ; il a ainsi considéré que, dans la mesure où l'organe délibérant d'un EPCI peut demander une modification de la répartition des sièges en son sein, il était cohérent qu'il puisse également délibérer sur les modifications proposées par le conseil municipal d'une commune membre. Cet ajout risque cependant d'être un facteur de blocage ; il ne paraît pas souhaitable de donner un tel pouvoir au conseil communautaire, alors que le nombre et la répartition des sièges constituent un élément incontournable du pacte statutaire, pacte qui relève de la seule responsabilité des communes. La Commission a en conséquence *adopté* un amendement du rapporteur supprimant cet accord du conseil communautaire préalablement à une telle modification (**amendement n° 437**).

Le second paragraphe de l'article 107 a pour objet de modifier l'article L. 5211-20 afin de supprimer la mention selon laquelle l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les

modifications statutaires autres que celles relatives à la répartition des sièges. Il s'agit ainsi de tirer les conséquences du nouvel article L. 5211-20-1 introduit dans le précédent paragraphe, afin de reconnaître la compétence de l'organe délibérant de l'EPCI en matière de modifications statutaires concernant les règles de répartition des sièges.

La Commission a *adopté* l'article 107 ainsi modifié.

Article 108

(art. L. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales)

Modification du nombre et de la répartition des sièges en cas d'extension du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale due à une transformation

L'article 108 a pour objet de simplifier la procédure d'extension du périmètre d'un EPCI dans le cadre d'une transformation.

Aux termes de l'article L. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales, le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre ayant décidé de se transformer peut être étendu aux communes dont l'inclusion dans le périmètre présente un intérêt pour la viabilité du projet communautaire. Il est prévu très logiquement, dans le dernier alinéa de l'article L. 5211-41-1 que cette extension entraîne une nouvelle répartition des sièges entre toutes les communes membres, afin notamment de tenir compte de l'intégration de nouvelles communes. Cette répartition ne peut toutefois intervenir qu'une fois l'accord sur la décision de transformation et d'extension intervenu, soit au terme de la procédure.

Afin de rendre cette possibilité d'extension-transformation plus immédiatement opérationnelle, la disposition proposée par l'article 108 modifie le dernier alinéa de l'article L. 5211-41-1 afin de permettre l'engagement de la procédure de révision de la composition de l'organe délibérant dès la notification par le préfet du projet d'arrêté portant extension du périmètre. Ainsi, les communes sont amenées à délibérer dans le même temps sur le principe d'une extension-transformation du groupement et sur les conditions de sa propre représentation au sein du futur établissement.

Dès lors, tout autant que le raccourcissement des délais, l'objectif recherché par l'article 108 est de permettre aux conseillers municipaux de délibérer dans la plus grande transparence, en ayant eu connaissance de l'ensemble des conséquences que peut comporter le recours à cette procédure d'extension-transformation. La composition de l'organe délibérant fait en effet indubitablement partie du pacte statutaire sur lequel les assemblées ont à se prononcer.

On relèvera que c'est la même procédure qui a été choisie pour le nouvel article L. 5211-41-3, introduit dans le code général des collectivités territoriales à l'article 103 du projet de loi, qui détermine les modalités de fusion entre deux établissements publics de coopération intercommunale.

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. André Chassaigne, la Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 109

(art. L. 5711-3 [nouveau] et L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales)

Nombre de sièges attribués à un établissement public de coopération intercommunale se substituant à ses communes membres au sein du comité syndical d'un syndicat mixte

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a privilégié l'objectif de rationalisation du paysage intercommunal en imposant, dans la mesure du possible, le retrait des communes du syndicat auquel elles appartiennent au profit de l'intégration dans des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, mieux intégrés fiscalement et aux compétences plus vastes.

Néanmoins, la loi du 12 juillet 1999 précitée a conservé, dans des cas certes restreints, les mécanismes de représentation-substitution permettant aux EPCI à fiscalité propre de se substituer à leurs communes membres au sein des syndicats. Ainsi, aux termes des articles L. 5214-21, L. 5215-22 et L. 5216-7, la communauté de communes, la communauté urbaine ou la communauté d'agglomération sont amenées à se substituer à leurs communes membres lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté au sein d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte.

Le présent article a pour objet de modifier les règles de représentation de l'EPCI se substituant à tout ou partie de ses communes membres au sein du comité syndical afin de lui accorder un nombre de sièges égal au nombre de sièges dont disposaient les communes avant leur substitution.

En l'état actuel de la législation, les règles diffèrent selon qu'il s'agit d'un syndicat mixte fermé ou ouvert.

Pour les syndicats mixtes ouverts, qui rassemblent des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et d'autres établissements publics, l'article L. 5721-2 dispose que la répartition des sièges au sein du comité syndical est fixée par les statuts de l'établissement.

Aux termes de la nouvelle rédaction de l'article L. 5721-2 proposée par l'article 109, l'établissement public de coopération intercommunale serait désormais représenté par un nombre de délégués égal à celui dont disposait l'ensemble des communes membres de l'EPCI avant la substitution. Cette règle ne trouverait toutefois à s'appliquer qu'à titre subsidiaire, en l'absence de toute disposition spécifique dans les statuts.

Pour les syndicats mixtes fermés, qui ne comprennent que des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, l'article L. 5711-1 renvoie aux dispositions applicables aux syndicats de communes, et plus particulièrement à l'article L. 5212-7 qui dispose que chaque commune, et s'agissant

d'un syndicat mixte, chaque groupement est représenté au sein du comité syndical par deux délégués.

Aux termes du nouvel article L. 5711-3 introduit par l'article 109 du projet de loi, le nombre de délégués de l'établissement public de coopération intercommunale ne serait plus égal à deux, mais au nombre de délégués dont disposaient les communes avant la substitution, soit le double du nombre de leurs communes membres. À l'inverse de ce qui est prévu pour les syndicats mixtes ouverts, la rédaction de l'article 109 ne précise pas s'il est possible de déroger dans les statuts à cette règle de représentation. Néanmoins, les dispositions des chapitres I^{er} et II du titre premier du livre II de la partie consacrée à la coopération locale étant applicables aux syndicats mixtes fermés par mention expresse à l'article L. 5711-1, ceux-ci peuvent en conséquence bénéficier des nouvelles dispositions introduites par l'article 107 du projet de loi : ainsi, en application du nouvel article L. 5211-20-1, les syndicats mixtes fermés peuvent déroger aux règles concernant le nombre et la répartition des délégués au sein du syndicat.

Il semble qu'il faille là encore privilégier la souplesse ; comme le note l'exposé des motifs du projet de loi : « « [Cette règle] ne préjuge pas de la faculté dont disposent les syndicats mixtes de procéder à une nouvelle répartition des sièges au sein du comité syndical. En effet, l'application stricte de la règle fixée ci-dessus peut conduire à la remise en cause des équilibres fixés entre les membres du syndicat mixte ; dans certaines hypothèses, la communauté pourra même éprouver des difficultés à pourvoir tous les sièges qui lui sont attribués, celle-ci ne pouvant en application du troisième alinéa de l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales choisir ses délégués que parmi les membres de son organe délibérant. » ».

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 110

(art. L. 5215-6 du code général des collectivités territoriales)

Répartition des sièges à la suite d'une extension du périmètre d'une communauté urbaine

Cet article a pour objet d'apporter un élément de souplesse dans le fonctionnement des communautés urbaines en autorisant le conseil communautaire à être composé d'un nombre de délégués supérieurs à celui prévu par la loi.

Aux termes de l'article L. 5215-6 du code général des collectivités territoriales, l'effectif du conseil des communautés urbaines est déterminé soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres, soit, en l'absence d'accord, selon un tableau qui prend en compte l'importance démographique des communes membres et leur nombre :

Nombre de communes	Population municipale totale de l'agglomération			
	200.000 et plus	200.001 à 600.000	600.001 à 1.000.000	Plus de 1.000.000
20 au plus	50	80	90	120
De 21 à 50	70	90	120	140
Plus de 50	90	120	140	155

Dans les communautés urbaines qui comportent plus de soixante-dix-sept communes, le nombre de délégués est égal à deux fois le nombre de communes représentées.

L'article 110 du projet de loi complète l'article L. 5215-6 afin de permettre à une communauté urbaine de s'abstraire de ces règles lorsque son périmètre est étendu en application des articles L. 5215-40 et L. 5215-40-1.

L'article L. 5215-40 autorise l'extension du périmètre à l'initiative du conseil de la communauté ou des conseils municipaux des communes intéressées ; l'extension est subordonnée dans le premier cas à l'accord du conseil municipal de la commune en voie d'être intégrée, dans le second cas à l'accord du conseil de la communauté. Aucune précision ne figure sur les conditions de représentation de la commune nouvellement intégrée.

L'article L. 5215-40-1 ouvre au représentant de l'État la faculté d'étendre le périmètre d'une communauté urbaine afin d'en assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale, à condition de recueillir l'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale et d'obtenir l'accord du conseil de la communauté urbaine, ainsi que les deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le futur périmètre et représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante. Compte tenu du caractère dérogatoire de cette extension de périmètre, puisque les communes en voie d'être intégrées sont incluses dans un vote global aux côtés des communes déjà intégrées, l'article L. 5215-40-1 a limité dans le temps le recours à cette procédure, celle-ci ne pouvant être utilisée que dans les trois ans à compter de la publication de la loi du 12 juillet 1999, puis tous les douze ans à compter de l'expiration du délai de trois ans.

Dans les deux cas d'extension prévus aux articles L. 5215-40 et L. 5215-40-1, l'intégration de nouvelles communes nécessite une nouvelle répartition ; l'article 110 permet donc de déroger aux règles portant sur l'effectif maximal du conseil de communauté urbaine. Il s'agit ainsi d'assurer la représentation des nouvelles communes sans remettre en cause la composition du conseil communautaire. Une telle disposition permet en effet d'éviter une nouvelle distribution des postes à effectif constant, qui se traduirait par une perte de mandats pour certains délégués, au profit de nouveaux arrivants. Cette dérogation ne saurait cependant perdurer dans le temps : la rédaction proposée pour l'article 110 précise ainsi qu'elle n'est valable que jusqu'au prochain renouvellement général.

Le Sénat, à l'initiative de M. Jean-Claude Gaudin, a souhaité préciser les conditions de cette dérogation en indiquant qu'elle devait nécessiter l'accord des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population ou la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, cette majorité comprenant nécessairement le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale, ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante. Cette condition de majorité n'est pas requise pour la répartition initiale des sièges au sein de la communauté urbaine, dans la mesure où l'article L. 5215-7 détermine les conditions de représentation de chaque commune membre en se fondant sur la règle de répartition à la plus forte moyenne.

On relèvera que le Sénat, à la différence des dispositions adoptées à l'article 107, n'a pas réintroduit l'obligation d'un accord du conseil communautaire pour déroger à ces règles portant sur les effectifs.

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. André Chassaigne, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant qu'en cas d'extension de périmètre, les nouvelles communes intégrées devaient disposer d'au moins un siège au sein de l'organe délibérant (**amendement n° 110**).

Elle a ensuite *adopté* l'article 110 ainsi modifié.

Article 111

(art. L. 5211-19-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Pouvoirs de police du président de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

L'article 111 a pour objet d'insérer un nouvel article L. 5211-9-2 dans le chapitre I^{er} consacré aux dispositions communes et la partie relative au président de l'établissement public de coopération intercommunale. Il s'agit ainsi d'autoriser le transfert au président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de certains pouvoirs de police dévolus aux maires des communes membres de cet établissement.

Le partage des responsabilités entre maires et présidents d'intercommunalité est l'objet d'un débat ancien entre les tenants d'un échelon intercommunal seul à même de répondre à des questions qui dépassent bien souvent le cadre communal, et les partisans d'une compétence exclusive du maire au motif qu'il détient seul la légitimité pour prendre des mesures qui touchent à la sécurité publique.

En l'état actuel de la législation, les pouvoirs de police restent encore de l'apanage exclusif du maire. Pour autant, les questions de sécurité publique et de police ne sont pas totalement ignorées du mouvement de regroupement intercommunal, comme en témoignent de récentes avancées normatives : la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a ainsi permis une première avancée en autorisant le recrutement de gardes champêtres pour tous

les groupements, et d'agents de police municipale et chefs de service de police municipale pour les seuls établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Toutefois, il ne s'agit que du recrutement, les agents ainsi engagés étant placés sous l'autorité du maire qui reste seul titulaire du pouvoir de police.

L'article 111 du projet de loi franchit dès lors une étape supplémentaire en confiant un pouvoir de police au président de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette dévolution reste cependant encadrée : elle ne concerne que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et ne porte que sur certaines compétences exercées par le groupement. Il s'agit ainsi, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, de « *tirer les conséquences, en matière de police administrative, de nombreux transferts de compétence effectués par les communes en direction de l'EPCI. Cette proposition de transfert du pouvoir de police portant sur des objets particuliers permettrait d'apporter cohérence, efficacité et lisibilité à l'exercice par un EPCI de ses compétences* ».

Seules seraient concernés les attributions de police spéciale mentionnées au chapitre III (pouvoirs de police portant sur des objets particuliers) du titre premier (police) du livre II (administration et services communaux) de la deuxième partie (la commune) du code général des collectivités territoriales. Il paraît difficile de se livrer à une énumération exhaustive des champs de compétences ainsi concernés, tant le code général des collectivités territoriales, en matière de pouvoirs de police particuliers, aborde des sujets hétéroclites. Il s'agirait ainsi principalement :

- de la police de la circulation, exercée dans les conditions prévues aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6 et L. 2213-3 du code général des collectivités territoriales ;

- de la police des funérailles, exercée dans les conditions prévues aux articles L. 2213-7 à L. 2213-15 ;

- de la police dans les campagnes, exercée dans les conditions prévues aux articles L. 2213-16 à L. 2213-21 ;

- de la police des ports maritimes communaux, en application de l'article L. 2213-22 ;

- de la police des baignades et des activités nautiques, dans les conditions fixées par l'article L. 2213-23 ;

- de la police des édifices menaçant ruine, au titre de l'article L. 2213-24 ;

- des pouvoirs de police permettant au maire de prescrire la remise en état des terrains non bâtis situés à l'intérieur d'une zone d'habitation ou à une distance maximum de 50 mètres des habitations, dépendances, chantiers, ateliers ou usines (article L. 2213-25), le ramonage des fours, fourneaux et cheminées (article L. 2213-26), l'enclôture des puits et excavations présentant un danger pour la sécurité publique (article L. 2223-27) ou encore de réaliser le numérotage des maisons (article L. 2213-28) ;

- de la police des eaux stagnantes, en vertu de l'article L. 2213-29.

La rédaction ainsi proposée, qui renvoie à une liste bien circonscrite de pouvoirs particuliers, est susceptible de vaincre les réticences des maires qui s'engagent dans le processus de l'intercommunalité, tout en confiant aux présidents de groupements intercommunaux une réelle responsabilité et un véritable pouvoir de décision dans les compétences transférées. Le rapporteur de la commission des Lois du Sénat, M. Jean-Pierre Schosteck citait à ce titre le rapport de M. Dominique Schmitt sur l'intercommunalité⁽¹⁾ qui indiquait pour sa part que « *l'expérience montre que les élus rencontrent des difficultés pour exercer la compétence voirie qui est essentielle dans la quasi-totalité des groupements de communes, alors que par ailleurs, le maire est le seul détenteur du pouvoir de police* ».

Si la méthode retenue est donc la bonne, il apparaît pourtant que les pouvoirs de police ainsi décrits manquent de pertinence au regard des compétences exercées par les groupements. En conséquence, le rapporteur a présenté un amendement procédant à une énumération exhaustive : feraient ainsi l'objet d'un transfert les pouvoirs de police exercés en matière d'assainissement, d'élimination des déchets ménagers, de stationnement des gens du voyage et de manifestations culturelles et sportives.

Cet amendement a été *adopté* par la Commission après le *rejet* d'un amendement de suppression de l'article présenté par M. André Chassaigne. Le rapporteur a indiqué que la rédaction ainsi proposée avait été établie en concertation avec les associations d'élus locaux (**amendement n° 439**).

Les amendements de MM. Alain Gest et Gérard Vignoble faisant une référence générale aux pouvoirs de police se rattachant à un équipement ou un service relevant de la compétence de l'établissement public ont en conséquence été *rejetés*.

Le transfert serait décidé par arrêté préfectoral sur proposition d'un ou de plusieurs maires concernés. Il serait subordonné à l'accord de tous les maires des communes membres ainsi que du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Dans les communautés urbaines, par dérogation à cette exigence d'unanimité prévue pour les autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le transfert serait subordonné à l'accord des deux tiers au moins des maires de communes membres dont la population représenterait plus de la moitié de la population totale ou l'inverse : la spécificité ainsi reconnue aux communautés urbaines se justifie par la nécessité, pour la formule la plus intégrée de l'intercommunalité, de favoriser les conditions d'un transfert de pouvoirs indissociable de l'exercice des compétences.

Sur proposition du rapporteur de la commission des Lois, le Sénat a souhaité préciser en premier lieu que, dans le cas d'une communauté urbaine, le transfert des pouvoirs de police était également subordonné à l'accord du président de l'EPCI. Il s'agit ainsi d'aligner la procédure sur celle proposée pour les autres EPCI. En outre, la seconde assemblée a proposé d'encadrer ce transfert de pouvoirs de police en réaffirmant la responsabilité première des maires en la matière. Elle a en conséquence adopté deux amendements, le premier ayant pour objet de prévoir

(1) Rapport concernant la mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire et à la solidarité et au renouvellement urbains de M. Dominique Schmitt, décembre 2002.

un exercice conjoint par le maire et le président de l'établissement public de coopération intercommunale des pouvoirs de police spéciale, et le second permettant de poser le principe d'une réversibilité du transfert dans les mêmes conditions d'unanimité que la décision initiale.

Tout en rappelant l'attachement très naturel des maires aux pouvoirs de police qu'ils exercent, le Gouvernement a exprimé ses craintes que la co-signature des actes de police par le président de l'EPCI et le maire ne soit source de complication. Le ministre délégué aux libertés locales a toutefois reconnu qu'il s'agissait en l'état d'un compromis acceptable.

La Commission a en conséquence *rejeté* un amendement de M. René Dosière supprimant l'exercice conjoint de ce pouvoir de police par le président de l'EPCI et le maire, puis *adopté* l'article 111 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 111

(art. L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales)

**Recrutement par les établissements publics de coopération intercommunale
à cotisation fiscalisée d'agents de police municipale**

La Commission a *adopté* un amendement présenté par M. Marc Dolez autorisant, sur le modèle de ce qui a été autorisé par la loi relative à la démocratie de proximité, les établissements publics de coopération intercommunale « à cotisation fiscalisée » à recruter des agents de police municipale (**amendement n° 440**).

Article 112

(art. L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales)

Définition de l'intérêt communautaire

La notion d'intérêt communautaire est essentielle au développement de l'intercommunalité et sa définition constitue une étape incontournable dans le projet de développement d'un EPCI. L'article 112 a pour objet d'encadrer la procédure en fixant aux organes compétents un délai maximal dans lequel ils doivent se prononcer sur cette notion.

Dans une circulaire du 5 juillet 2001, le ministère de l'Intérieur définit l'intérêt communautaire comme « *la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal* ». Il s'agit donc de proposer une clé de répartition entre le domaine d'intervention de l'EPCI et celui de la commune ; au vu de la définition de l'intérêt communautaire, le juge appréciera si les communautés ou les communes empiètent sur le champ de compétence de l'une ou l'autre.

La définition de l'intérêt communautaire s'impose lorsque la loi subordonne l'exercice d'une compétence à cette définition : s'agissant des communautés de communes, c'est l'ensemble des compétences définies à l'article L. 5214-16 qui est soumis à cette définition, hormis les compétences qui ne peuvent faire l'objet par nature d'une répartition selon ce critère : il en est ainsi par exemple

de la définition des documents d'urbanisme tels que le schéma de cohérence territoriale, le PLU mais également des compétences touchant à l'assainissement et l'eau. Pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, la loi fixe précisément les compétences qui doivent être transférées dans leur totalité et celles qui restent subordonnées à la reconnaissance de l'intérêt communautaire. Compte tenu du degré d'intégration de chacune de ces catégories de groupement, les compétences soumises à ce partage sont plus nombreuses pour les communautés d'agglomération que pour les communautés urbaines, pour lesquelles le transfert de compétence est le plus souvent total.

La procédure de définition de l'intérêt communautaire est également différente selon le degré d'intégration des groupements : dans les communautés de communes, c'est aux conseils municipaux des communes membres qu'incombe cette définition, dans les conditions requises pour la création de la communauté. Dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, c'est au conseil communautaire qu'il revient de définir l'intérêt communautaire à la majorité des deux tiers de ses membres.

En revanche, le code général des collectivités territoriales ne mentionne pas à quel moment doit être défini l'intérêt communautaire, et tel est précisément l'objet de l'article 112.

Lors des débats de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, plusieurs amendements furent déposés, puis finalement rejetés, pour fixer un délai de trois mois durant lequel les communes membres, dans le cas d'une communauté de communes, ou l'organe délibérant du groupement, pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, aurait à se prononcer sur la définition de l'intérêt communautaire.

Dès lors, en l'absence de toute précision législative, la circulaire précitée du Ministère de l'intérieur préconise de définir l'intérêt communautaire dès la création de l'EPCI, cette notion étant un élément essentiel du pacte statutaire.

Pour les communautés de communes, le juge administratif n'a pas complètement suivi cette interprétation et - conformément d'ailleurs à l'intention du législateur - a reconnu⁽¹⁾ que la définition de l'intérêt communautaire pouvait intervenir postérieurement à la création de la communauté. Il a néanmoins précisé qu'en l'absence d'une telle définition, la communauté n'est pas compétente pour exercer valablement la compétence ainsi transférée⁽²⁾.

S'agissant des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, la procédure retenue par le code général des collectivités territoriales, qui confie au conseil communautaire le soin de définir l'intérêt communautaire implique obligatoirement que cette définition intervienne postérieurement à la création de la communauté. La jurisprudence est toutefois venue compliquer cette évidence : par un arrêt fort commenté et critiqué⁽³⁾, le Conseil d'État a considéré que les conditions financières et patrimoniales du transfert de biens immobiliers nécessaires à

(1) CE, 26 octobre 2001, Cne de Berchères-Saint-Germain.

(2) TA Dijon, 19 octobre 1999, M. Chamoy et autres.

(3) CE, 29 avril 2002, District de l'agglomération de Montpellier.

l'exercice d'une compétence devaient être fixées préalablement au transfert de compétences. Or, s'agissant des compétences soumises à la définition de l'intérêt communautaire, l'interprétation du juge revient à faire préciser les conditions financières et patrimoniales avant même que l'intérêt communautaire ne soit connu. Une telle solution contribue à nier la compétence du conseil communautaire de la future communauté pour la définition de l'intérêt communautaire.

Une clarification s'imposait donc ; le projet de loi a ainsi pour objet de prévoir que la définition de l'intérêt communautaire par les conseils communautaires des communautés urbaines et communautés d'agglomération doit intervenir dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. Il complète à cet effet, d'une part, le dernier alinéa du I de l'article L. 5215-20 qui concerne les communautés urbaines, et le III de l'article L. 5216-5 qui a trait aux communautés d'agglomération. L'article 112 précise également qu'à défaut de définition dans le délai imparti, la communauté exercerait l'intégralité de la compétence transférée.

Il s'agit ainsi de confirmer la volonté du législateur exprimée en 1999 de ne pas faire de la définition de l'intérêt communautaire un élément du statut, cette définition pouvant intervenir ultérieurement à la création.

Dans un dernier paragraphe, l'article 112 impose aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération existant à la date d'entrée en vigueur de la présente loi un délai de six mois pour définir l'intérêt communautaire nécessaire à l'exercice des compétences transférées dans l'hypothèse où cette reconnaissance n'aurait pas encore été opérée. Passé ce délai de six mois, l'intégralité de la compétence est transférée à l'EPCI, les statuts étant modifiés en conséquence.

Le Sénat a apporté à la rédaction initiale de l'article plusieurs modifications : il a, en premier lieu, à l'initiative de son rapporteur, doublé les délais proposés, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines disposant désormais d'un délai de deux ans après leur création pour procéder à la reconnaissance de l'intérêt communautaire. En outre, les groupements existants à la date de publication de la loi ont un an pour se mettre en conformité avec les textes.

Par ailleurs, à l'initiative de M. Daniel Reiner, a été adopté le principe d'un délai pour la définition de l'intérêt communautaire dans les communautés de communes : les conseils municipaux des communes membres disposeraient ainsi d'un délai de deux ans après l'arrêté prononçant le transfert de compétence pour définir l'intérêt communautaire. À défaut, la communauté de communes exercerait l'intégralité de la compétence transférée. Le cas des communautés de communes n'était pas traité dans la rédaction initiale du projet car il s'agit d'une formule d'intégration plus souple ; pour cette raison, et comme on l'a vu, le juge a validé le fait que la définition de l'intérêt communautaire n'intervienne qu'ultérieurement. Néanmoins, un réel intérêt s'attache à ce que la répartition entre l'échelon communal et celui intercommunal soit définie au plus vite car elle conditionne l'exercice effectif d'une compétence. Tant que cette décision n'est pas arrêtée, la communauté de communes est dans l'incapacité de mettre en œuvre le projet de développement pour lequel elle a été créée. Ainsi, pour les communautés de communes éligibles à la

DGF bonifiée, dans les conditions prévues à l'article L. 5214-23-1, l'attribution de la bonification de la DGF pourrait être remise en cause dès lors que l'intérêt communautaire de l'un des quatre blocs de compétences obligatoires ne serait pas défini, le préfet à qui il revient de proposer l'éligibilité pouvant considérer que, dans ce cas, l'exercice des compétences n'est pas effectif.

La rédaction ainsi adoptée par le Sénat a le mérite de poser la question du partage des compétences entre groupements et communes membres ; néanmoins, l'automatisme qu'elle implique présente de nombreux inconvénients. Elle revient en effet à permettre le transfert d'équipements parfois très lourds à des communautés qui n'auront pas obligatoirement les moyens de les financer. Elle constitue donc un bon moyen pour les communes désireuses de se désengager d'équipements peu rentables, de « forcer la main » des groupements.

En conséquence, il importe de redéfinir les conditions de ce transfert : dans cet objectif, le rapporteur a présenté un amendement subordonnant le transfert intégral de la compétence soumise à la définition de l'intérêt communautaire au vote des conseils municipaux ou du conseil communautaire dans les conditions de majorité requises pour la définition de cet intérêt.

Après le *rejet* de deux amendements de suppression de l'article, respectivement présentés par MM. André Chassaigne et René Dosière, ainsi que deux amendements de M. André Chassaigne supprimant les dispositions concernant les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, la Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur. Le rapporteur ayant précisé que son amendement permettrait qu'en l'absence de majorité la compétence reste exercée par les communes, ce qui éviterait ainsi le transfert de charges à des communautés qui ne le souhaitent pas, M. René Dosière a approuvé l'amendement, qu'il a cosigné (**amendement n° 441**).

Par coordination, la Commission a *rejeté* un amendement de M. André Chassaigne précisant que ne sont exercées par la communauté que les compétences que veulent bien lui déléguer les communes, ainsi qu'un amendement de M. Alain Gest interdisant le transfert de compétences en matière de politique de la ville.

Puis la Commission a *adopté* l'article 112 ainsi modifié.

Article 112 bis

(art. L. 5215-30 du code général des collectivités territoriales)

Partages de services entre les communautés urbaines et leurs communes membres

Adopté à l'initiative de M. François Marc avec l'avis favorable du Gouvernement, cet article additionnel a pour objet de compléter l'article L. 5215-30 du code général des collectivités territoriales en transposant aux communautés urbaines les dispositions de l'article L. 5211-4-1, réécrites par l'article 113 du projet de loi, relatives aux délégations de signature en cas de partage des services entre les groupements et leurs communes membres.

La loi n°2002-276 du 27 février 2002 a complété l'article L. 5215-30 relatif aux mises à disposition des services techniques de la communauté urbaine au profit des communes membres afin de préciser que la communauté urbaine dispose également de la faculté de procéder par la voie de la « gestion unifiée » de services communs : dans le cadre de cette procédure, les agents demeurent sous l'autorité statutaire du président de l'EPCI mais sont soumis à l'autorité fonctionnelle du maire de la commune d'accueil.

Afin de préciser les conditions juridiques de cette gestion unifiée de services communs, l'amendement adopté par le Sénat transpose les dispositions générales de l'article L. 5211-4-1 qui pose le principe du partages de services entre EPCI et communes membres. Il est ainsi précisé que le maire adresse directement aux chefs de service mis à disposition toutes les instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie auxdits services. Il contrôle l'exécution de ces tâches et peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité délégation de signatures aux chefs desdits services.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur, visant à regrouper au sein du même article 112 *bis* les dispositions relatives à l'article L. 5215-30 introduites par le Sénat à l'article 113 (**amendement n° 442**), puis *adopté* l'article 112 *bis* ainsi modifié.

Article 113

(art. L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales)

Partages de services entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres

Cet article a pour objet de faciliter les mises à disposition de services entre établissements publics de coopération intercommunale et communes.

La loi du 27 février 2002 précitée a précisé les conditions de « passage » du personnel des communes aux établissements publics de coopération intercommunale. Auparavant, aucune disposition, hormis le cas particulier des communautés urbaines, ne réglait le cas du régime du personnel dans le cadre d'une compétence transférée à un nouvel établissement public de coopération intercommunale. Il était dès lors nécessaire de se reporter au droit commun de la fonction publique territoriale.

La loi du 27 février 2002 distingue désormais deux procédures : la première consiste à transférer de manière automatique, en même temps qu'intervient le transfert de compétences d'une commune à un EPCI, le service ou la partie de service nécessaire à l'exercice de cette compétence ; cette procédure est décrite au premier paragraphe de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

La seconde, décrite dans le second paragraphe de l'article L. 5211-4-1, permet, une fois le transfert de personnel des collectivités membres de l'EPCI au groupement intercommunal réalisé, de mettre à disposition des communes membres un service ou une partie des services du groupement. Cette mise à disposition est autorisée lorsque ces services sont « économiquement et fonctionnellement

nécessaires à la mise en œuvre conjointe de compétences relevant tant de l'établissement public que des communes membres ». Il s'agit notamment des compétences dont l'exercice est subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire et qui nécessitent donc à la fois l'intervention de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale.

Une convention est alors conclue entre les exécutifs de l'établissement et des communes concernées, après accord des organes délibérants, qui prévoit notamment les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service par la commune. Il revient alors au maire de la commune concernée faisant appel aux services du groupement d'adresser directement aux chefs de service mis à disposition toute instruction nécessaire à l'exécution des tâches et de contrôler leur exécution. Il peut également leur accorder des délégations de signature.

Par cette disposition, le législateur a souhaité mettre fin aux doublons pouvant exister entre services communaux et intercommunaux et réduire ainsi les coûts inhérents à la création d'un échelon intercommunal. Il s'est inspiré pour cela des dispositions déjà existantes pour les communautés urbaines qui prévoient, à l'article L. 5215-30 du code général des collectivités territoriales, une mise en commun des services ; cependant, à la différence de la mise à disposition prévue pour tous les EPCI à l'article L. 5211-4-1, il s'agit d'une « gestion unifiée » des services qui vise en fait à fusionner les échelons communaux et intercommunaux. Il n'y a pas de convention passée entre communes et communauté urbaine mais simplement utilisation, par autorisation prévue dans le règlement intérieur de la CU, des services par l'un ou l'autre des échelons.

L'article 113 du projet de loi a pour objet d'organiser les conditions de réciprocité des mises à disposition en autorisant désormais la mise à disposition de services municipaux au profit de l'échelon intercommunal. Il s'agit là de simplifier le droit existant en facilitant l'organisation de passerelles entre les différents niveaux de gestion : en effet, en l'état actuel de la législation, il est nécessaire d'organiser le transfert de personnels vers le groupement puis, dans le cadre d'une convention, de réorganiser le service afin de le mettre à disposition de la commune. Ces allers-retours contribuent à n'en pas douter à rendre plus complexe encore le statut des agents et paraissent également préjudiciables à une détermination claire de la répartition des compétences opérées entre les collectivités membres et les structures intercommunales.

Dans ce même souci de simplification, les conditions de recours à ces conventions de partage seraient également assouplies car n'y figureraient plus celle liée à l'exercice conjoint de compétences, qui paraît aller de soi. En revanche, elles devront toujours se justifier par un intérêt économique.

La rédaction initiale de l'article 113 confirme, dans les deux derniers alinéas, le pouvoir d'instruction du maire ou du président de l'EPCI sur les services mis à disposition.

Le Sénat a complété cet article par trois amendements ; le premier, adopté à l'initiative de M. Dominique Braye, a pour objet de préciser que les conventions passées en application du présent article sont conclues quel que soit leur montant,

sans formalités préalables. Cette disposition a ainsi pour objet de soustraire les mises à disposition de services des règles de publicité et de mise en concurrence telles qu'elles ont été définies par le droit communautaire des marchés publics.

La question de la soumission de telles conventions au droit communautaire ne paraît pas à l'heure actuelle, réellement tranchée ⁽¹⁾ : s'agissant des conventions conclues dans le cadre de l'article L. 5111-1 qui dispose que « *les collectivités territoriales peuvent conclure entre elles des conventions par lesquelles l'une d'elles s'engage à mettre à la disposition d'une autre collectivité ses services et moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences* », le juge communautaire comme le juge administratif a considéré qu'elles devaient être soumises aux règles de concurrence si elles sont relatives à des prestations de fournitures ⁽²⁾ ou des prestations de services ⁽³⁾. C'est également dans ce sens qu'a tranché le législateur en indiquant, à l'article 1^{er} de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes à caractère économique et financier, que les prestations liées au concours technique de l'État à une collectivité publique entrent dans le champ d'application du code des marchés publics.

Dans la mesure où les conventions conclues dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 font l'objet d'un remboursement de frais, les sénateurs ont craint que le juge, s'inspirant de la jurisprudence antérieure, ne les requalifie en marchés publics, soumis aux règles de passation et d'exécution du nouveau code des marchés publics. Néanmoins, cette hypothèse apparaît peu probable : s'agissant de conventions conclues dans le cadre de transfert de compétences d'une commune vers un établissement public de coopération intercommunale, il est très vraisemblable que le juge prendrait en compte le fait que de telles pratiques relèvent d'un souci de bonne gestion des relations entre deux niveaux d'administration locale et ne saurait en conséquence relever de la sphère marchande.

Nonobstant ces arguments juridiques, et afin de prévenir toute tentative de requalification par le juge, M. Dominique Braye a proposé un amendement exonérant explicitement ces conventions de ces procédures de marchés publics. Pour autant, comme l'a rappelé le ministre délégué aux libertés locales, une telle précision ne prémunit pas d'une requalification par le juge, le droit communautaire qui régit les procédures de mise en concurrence et inspire très directement le nouveau code des marchés publics s'imposant sur le droit national.

Le Sénat a également adopté, sur proposition conjointe de MM. Braye et Mercier, un amendement étendant à tous les établissements publics de coopération intercommunale les dispositions de l'article L. 5215-30 jusqu'à présent réservées aux communautés urbaines, qui permettent aux EPCI de mettre à la disposition des communes qui en font la demande ses services et son personnel. Cette procédure de « gestion unifiée » se distingue, on l'a vu, des dispositions de l'article L. 5211-4-1 dans la mesure où elle n'exige pas de convention et n'implique pas de remboursement de frais. Il s'agit simplement de prévoir une mutualisation des services des deux niveaux d'administration locale. Par coordination, l'amendement

(1) Cf. la question écrite restée jusqu'à présent sans réponse de M. Daniel Hoeffel, sénateur, n° 07105 du 17 avril 2003.

(2) CJCE, 19 nov. 1999, Teckal SRL c. Cne di Viano et Azienda Gas-Acqua Consorziale di Reggio-Emilia.

(3) CE 20 mai 1998, Communauté de Communes du Piémont de Barr, services des eaux et de l'assainissement du Bas-Rhin.

propose une suppression des dispositions correspondantes figurant à l'article L. 5215-30.

Enfin, le Sénat a, à l'initiative de M. Michel Mercier, complété l'article 113 afin d'étendre aux syndicats mixtes les possibilités de mise à dispositions de services entre collectivités membres et établissements publics de coopération intercommunale. Le texte retenu est en tous points identiques à celui proposé au premier paragraphe pour les établissements publics de coopération intercommunale.

Dans le cadre de ce débat sur l'éventuelle soumission aux règles du code des marchés publics, le rapporteur a présenté deux amendements. Le premier substitue à la condition d'un « d'intérêt économique » celle de « bonne gestion des services » pour justifier d'un recours à la mise en commun de services. Cette motivation, d'ordre plus juridique, met ainsi fin à une certaine ambiguïté du texte qui paraît fonder les relations entre l'EPCI et les communes membres sur des motivations relevant du marché et du secteur concurrentiel.

Le second amendement fait référence aux procédures adaptées, plutôt qu'aux procédures sans formalités préalables ; cette terminologie paraît plus conforme au nouveau code des marchés publics et désigne ainsi les marchés n'exigeant pas de mise en concurrence.

La Commission, après avoir *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. André Chassaigne, a *adopté* ces deux amendements. (**amendements n^{os} 443 et 444**) Le rapporteur a souligné que la terminologie relative aux procédures adaptées reprenait celle du code des marchés publics et qu'il constituerait l'occasion d'indiquer clairement au Gouvernement le souhait de la Commission de dispenser les EPCI et les communes de la procédure de l'appel d'offres pour les mises à dispositions de services.

La Commission a également adopté deux amendements du même auteur, l'un supprimant le paragraphe II de l'article par coordination avec l'amendement présenté à l'article 112 *bis* réintroduisant cette disposition (**amendement n^o 445**), l'autre étendant aux syndicats mixtes ouverts composés de collectivités territoriales et d'EPCI les dispositions relatives à la mise à disposition de services (**amendement n^o 446**).

Puis la Commission a *adopté* l'article 113 ainsi modifié.

Article 113 bis

(art. L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales)

Délégations d'attributions au président et au bureau de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale

Introduit dans le projet à l'initiative de M. Gérard Collomb et de M. Jean-Claude Gaudin, avec le soutien du rapporteur de la commission des Lois et l'avis favorable du ministre délégué aux libertés locales, cet article a pour objet d'autoriser la délégation de signature du président de l'EPCI aux responsables des services de l'établissement.

Le principe d'une telle délégation de signature est déjà prévu à l'article L. 5211-9 pour le directeur général de l'établissement, le directeur général des services techniques et le directeur général adjoint. Cette délégation se fait sous la surveillance et la responsabilité du président et peut être rapportée à tout moment.

La possibilité de confier une délégation de signature aux responsables des services est indubitablement un facteur de souplesse supplémentaire dans la gestion des établissements publics de coopération intercommunale.

La Commission a *rejeté* les amendements n^{os} 6 et 25, respectivement présentés par MM. Pierre Micaux et Jean Proriol, prévoyant une possibilité de délégation au profit du président de l'EPCI pour exercer les attributions mentionnées à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, le rapporteur ayant précisé qu'ils étaient satisfaits par le droit en vigueur. Puis la Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 114

(art. L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales)

Délégations d'attributions au président et au bureau de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale

Cet article permet de clarifier les conditions de délégation de l'organe délibérant d'un EPCI au profit du président et du bureau.

L'article L. 5211-10 introduit par la loi du 12 juillet 1999 précitée a pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles le président et le bureau peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant. Il énumère pour cela une liste d'attributions qui, par leur nature même et l'importance qu'elles revêtent pour la vie de l'établissement, ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une délégation. S'agissant de toutes les autres attributions de l'organe délibérant, il peut y avoir délégation à condition que, lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rende compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant.

La rédaction retenue présente cependant une ambiguïté puisque elle prévoit une délégation au président **et** au bureau ; il est difficile ainsi de savoir si la délégation n'est possible qu'aux deux, considérés comme une entité unique, ou si elle peut être attribuée à l'un ou l'autre. C'est davantage pour cette dernière solution qu'a souhaité plaider le ministère de l'intérieur, en indiquant, dans une réponse à une question écrite ⁽¹⁾, que « *la répartition de ces délégations entre le président et le bureau relève de la libre appréciation de l'organe délibérant. En tout état de cause, les délégations conférées au président, d'une part, au bureau, d'autre part, doivent être distinctes et ne peuvent donc recouvrir les mêmes attributions.* »

Cette interprétation semble partagée par le juge administratif, le Conseil d'Etat ayant rendu très récemment un avis sur le sujet ⁽²⁾

(1) Rép. min. n° 43007, JO AN Q. 15 mai 2000, p. 3019.

(2) Avis CE du 17 décembre 2003.

En dépit de ces interprétations convergentes, il a paru nécessaire de clarifier la rédaction de l'article, afin d'assurer la sécurité juridique des actes ainsi pris par les autorités attributaires de délégations. L'article 114 du projet de loi revient sur la rédaction proposée en 1999 pour l'article L. 5211-10 en ne faisant plus référence qu'à la possibilité de délégations au bureau de l'organe délibérant. Ce faisant, et conformément à ce qu'ont rappelé le ministre délégué aux libertés locales et le rapporteur du Sénat, une telle rédaction n'excluerait pas une lecture combinée avec les dispositions de l'article L. 5211-2 du code général des collectivités territoriales, selon lequel les dispositions applicables aux maires le sont également aux présidents des EPCI, sauf disposition contraire. Ainsi, dans le cadre de cet article, le président d'un EPCI bénéficie de l'application de l'article L. 2122-22 relatif au pouvoir de délégation du conseil municipal au maire.

Il y aurait donc dorénavant deux possibilités de délégation, l'une dans le cadre de l'article L. 5211-2 qui permet la délégation de pouvoirs au président de l'EPCI sur des domaines spécifiques et énumérés de façon limitative à l'article L. 2122-22, l'autre dans le cadre de l'article L. 5211-10 qui s'analyse comme un pouvoir de délégation générale au bureau.

Cette interprétation apparaît toutefois extrêmement rigide et peu conforme à la réalité quotidienne des intercommunalités : c'est la raison pour laquelle le rapporteur a proposé un amendement donnant une nouvelle rédaction de l'article afin de permettre au bureau mais également au président et aux vice-présidents de recevoir délégation. La Commission, après avoir *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. Jean-Jack Queyranne a *adopté* cet amendement, le rapporteur ayant souligné la nécessité d'apporter de la souplesse au fonctionnement des EPCI (**amendement n° 447**).

Article 115

(art. L. 5215-18 et L. 5216-4-2 du code général des collectivités territoriales)

Constitution de groupes d'élus au sein de l'organe délibérant des communautés urbaines et des communautés d'agglomération

Cet article a pour objet d'harmoniser les dispositions relatives aux groupes d'élus dans les communautés urbaines et les communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants avec celles en vigueur pour les régions, les départements et les communes de plus de 100 000 habitants.

Les groupes d'élus ou, pour les établissements publics de coopération intercommunale, les groupes de délégués constitués au sein des assemblées délibérantes peuvent bénéficier de moyens en matériels et de moyens en personnels pris en charge par la collectivité ou l'établissement. Les crédits nécessaires à ces dépenses sont inscrits sur un chapitre spécialement créé à cet effet.

La loi n° 276-2002 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a modifié les articles L. 2121-28, L. 3121-24 et L. 4132-23 applicables aux groupes d'élus des communes de plus de 100 000 habitants, des départements et des régions pour augmenter le plafond prévu pour la prise en charge des dépenses, qui peuvent

dorénavant représenter jusqu'à 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres de l'assemblée délibérante.

Ce faisant, la loi du 27 février 2002 n'a pas prévu une harmonisation des dispositions applicables aux communautés urbaines et communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants, le plafond des dépenses de prise en charge restant en conséquence fixé au plafond antérieur de 25 %.

L'article 115 a donc pour objet de remédier à cet oubli en opérant la coordination nécessaire à l'article L. 5215-18, pour les groupes de délégués dans les communautés urbaines, et à l'article L. 5216-4-2 pour les groupes de délégués dans les communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants.

S'agissant de l'article L. 5216-4-2, la rédaction proposée va toutefois un peu plus loin qu'une simple modification du seuil. Il s'agit ainsi de compléter l'article par quatre alinéas qui reprennent à l'identique les dispositions figurant à l'article L. 5215-18 pour les communautés urbaines. En effet, en dépit des intentions claires du législateur en 1999 d'appliquer intégralement les dispositions relatives aux groupes d'élus aux communautés d'agglomération, la rédaction finalement adoptée pour l'article L. 5216-4-2 ne comprend que deux alinéas relatifs aux délibérations relatives au fonctionnement des groupes d'élus et au pouvoir d'instruction sur les collaborateurs que dispose l'élus responsable du groupe d'élus. Du fait d'une erreur de transcription manquent les quatre autres alinéas relatifs à la constitution du groupe, à la mise à disposition de locaux et de matériels, à leur financement et enfin à la responsabilité du président du conseil de la communauté dans l'ordonnancement des dépenses afférentes.

En conséquence, tout en portant le plafond de dépenses à 30 % du total des indemnités des délégués du conseil communautaire, le paragraphe II de l'article complète l'article L. 5216-4-2 par les quatre alinéas manquants.

Le rapporteur ayant souligné l'irrecevabilité de cet amendement au regard de l'article 40 de la Constitution, M. René Dosière a *retiré* l'amendement qu'il avait présenté pour étendre aux élus des communautés de communes l'ensemble des garanties actuellement accordées aux élus des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. La Commission a ensuite *adopté* cet article sans modification.

Article 116

(art. 5211-5-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Statuts des établissements publics de coopération intercommunale

Le présent article a pour objet d'insérer dans le chapitre I^{er} de la partie relative aux établissements publics de coopération intercommunale consacré aux dispositions communes, un nouvel article L. 5211-5-1 qui précise les mentions minimales obligatoires devant figurer dans les statuts d'un EPCI.

Les dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales ne proposent aucune définition générale des statuts de l'EPCI. Seules figurent des

dispositions relatives aux modifications statutaires, inscrites à l'article L. 5211-20 du code. L'article 116 du projet de loi propose ainsi de combler ce vide juridique en imposant un cadre commun à la rédaction des futurs statuts.

Ainsi, aux termes de ce nouvel article, les statuts d'un établissement public de coopération intercommunale doivent nécessairement comprendre :

— la liste des communes membres de l'établissement ;

— son siège ;

— la durée pour laquelle il est constitué ; cette mention est toutefois inopérante pour les communautés urbaines et communautés d'agglomération qui sont constituées sans condition de durée. Elle n'est que facultative pour les communautés de communes et les syndicats de communes.

— les modalités de répartition des sièges ;

— le nombre de sièges attribué à chaque commune membre ;

— l'institution éventuelle de suppléants ;

— les compétences transférées à l'établissement.

Ces mentions obligatoires peuvent être complétées par d'autres mentions. À titre d'exemple, l'article 101 du projet de loi impose de faire figurer dans les statuts la possibilité accordée à l'EPCI à fiscalité propre de demander une dévolution des compétences au département ou à la région.

Le dernier alinéa de la rédaction proposée pour l'article L. 5211-5-1 soumet les statuts à l'approbation du représentant de l'État ; il s'agit là du pouvoir de décision traditionnel du représentant de l'État en matière de création d'EPCI. Une telle rédaction respecte en outre le parallélisme des formes puisque l'article L. 5211-20 soumet toute modification de statut à l'approbation préalable du représentant de l'État.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Après l'article 116

La Commission a *rejeté* un amendement de Mme Valérie Pecresse prévoyant la présentation d'une étude sur les flux financiers entre l'EPCI et les communes membres, le rapporteur ayant jugé sa rédaction trop complexe.

Article 117

**(art. L. 5211-19, L. 5212-29, L. 5212-1, L. 5212-30, L. 5214-26, L. 5215-22
L. 5215-7 du code général des collectivités territoriales)**

Retrait de commune d'un établissement public de coopération
intercommunale — Conséquence de ce retrait sur les syndicats
mixtes auxquels appartient cet établissement

Cet article a pour objet, d'une part, de modifier les conditions de majorité requises pour le retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale et d'autre part de régler les conséquences qu'emporte ce retrait sur l'appartenance de l'EPCI à un syndicat mixte.

Les conditions générales de retrait d'une commune d'un EPCI sont fixées à l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales ; le retrait d'une commune d'un EPCI est possible pour tous les établissements publics de coopération intercommunale, sauf pour les communautés urbaines, compte tenu du degré d'intégration de ces groupements. Le retrait est prononcé par arrêté préfectoral et ne peut intervenir que moyennant certaines conditions :

— le consentement de l'organe délibérant ;

— l'absence d'opposition de plus du tiers des conseils municipaux des communes membres ; le conseil municipal saisi d'une telle demande dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé défavorable ;

— l'absence de période d'unification des taux, si l'établissement est soumis au régime fiscal de taxe professionnelle unique dans les conditions prévues à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

A côté de cette procédure générale existent des dispositions particulières pour les syndicats de communes (articles L. 5212-29 et suivants), les communautés de communes (article L. 5214-26) et les syndicats d'agglomération nouvelle (article L. 5332-5).

Sans revenir sur ces procédures, *le premier paragraphe* de l'article propose de modifier les conditions de majorité nécessaires pour autoriser une commune à se retirer d'un EPCI. Ainsi, le retrait d'une commune serait désormais subordonnée à l'accord des conseils municipaux exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement, soit les deux tiers des conseils municipaux des communes membres intéressées représentant plus de la moitié de la population ou la moitié des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population, cette majorité devant en outre nécessairement comprendre, pour les syndicats de communes et les communautés de communes, la commune dont la population est supérieure au quart de la population totale et, pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale, ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante.

En inversant les conditions du retrait, qui n'est plus subordonné à une **opposition** formulée par une minorité de communes, mais fait l'objet d'un **accord** dans des conditions de majorité, le projet de loi permet de dédramatiser un tel épisode dans la vie d'une intercommunalité. Le législateur, en 1999, avait souhaité rendre la procédure de retrait très contraignante et l'Assemblée nationale avait même adopté un amendement dans cet objectif portant la minorité de blocage au quart des communes membres ; il s'agissait ainsi, selon les termes du rapporteur, M. Gérard Gouzes ⁽¹⁾, de « *mieux préserver la solidarité intercommunale que le projet de loi entend promouvoir* ».

La logique est aujourd'hui différente : il est apparu peu souhaitable de donner aux petites communes une minorité de blocage qui condamne une commune, quelle que soit son importance démographique, à rester dans une intercommunalité contre son gré. Dans ces cas là, c'est l'essentiel du projet communautaire qui risque d'en pâtir et l'avenir du groupement paraît compromis. La réintroduction du critère démographique dans les conditions d'obtention de l'accord permet ainsi de rééquilibrer la procédure ; elle peut de fait encourager les communes à se lancer dans un projet intercommunal alors qu'elles pouvaient être auparavant réticentes compte tenu des conditions très contraignantes de retrait. En outre, ces nouvelles conditions de majorité qualifiée correspondent très justement au parallélisme des formes puisqu'une telle majorité est exigée lors de la création de l'établissement.

La rédaction proposée pour le premier paragraphe précise également les conséquences d'un tel retrait sur les syndicats mixtes auxquels appartient le groupement : dans un tel cas, le retrait de la commune entraîne obligatoirement la réduction du périmètre du syndicat mixte. Les conditions financières et patrimoniales de cette réduction sont déterminées par délibérations concordantes du conseil municipal de la commune et des organes délibérants du syndicat mixte et de l'EPCI. À défaut d'accord entre ces trois parties, les conditions de répartition sont arrêtées par le représentant de l'État. S'agissant des relations entre un EPCI et le syndicat mixte auquel il adhère, il peut sembler *a priori* curieux de prévoir un accord tripartite faisant intervenir la commune : néanmoins, cette précision est utile dans la mesure où, dans de très nombreux cas, la commune aura procédé à des investissements pour le compte du syndicat mixte, par l'intermédiaire de l'EPCI.

Rien n'interdit à la commune se retirant de l'EPCI d'adhérer ensuite, dans les conditions de droit commun et à titre individuel, au syndicat mixte.

Les paragraphes II à V proposent des coordinations afin de prévoir, pour toutes les procédures de retrait spécifiques prévues aux articles L. 5212-29, L. 5212-29-1, L. 5212-30 et L. 5214-26 les mêmes conditions de réduction des périmètres lorsque le groupement adhère à un syndicat mixte.

Les paragraphes VI et VII proposent des coordinations aux articles L. 5215-22 et L. 5216-7 qui prévoient les procédures de retrait d'une commune d'un syndicat de communes du fait de son adhésion à une communauté urbaine ou une communauté d'agglomération.

(1) Rapport de M. Gérard Gouzes au nom de la commission des Lois, 28 janvier 1999, n° 1356, p. 134.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 448**), puis *adopté* l'article 117 ainsi modifié.

Après l'article 117

La Commission a *rejeté* deux amendements de Mme Valérie Pecresse prévoyant d'étendre la dérogation en matière de retrait accordée aux communes membres de syndicats de communes prévue aux articles L. 5212-29 et L. 5212-30 du code général des collectivités territoriales aux communautés d'agglomération issues d'agglomérations nouvelles, le rapporteur ayant craint que ces dispositions provoquent une instabilité des structures intercommunales en suscitant des effets d'aubaine.

Article 117 bis

(art. L.5211-18 du code général des collectivités territoriales)

Majorité requise pour l'adhésion d'une commune à un EPCI

Introduit au Sénat sur proposition de M. Dominique Braye, cet amendement a pour objet, dans la continuité de l'article précédent, de modifier les conditions de majorité requises pour autoriser l'adhésion d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale.

Tout comme pour le retrait de commune d'un EPCI, la loi du 12 juillet 1999 précitée a confié au tiers des communes membres un pouvoir de blocage leur permettant de s'opposer à l'adhésion d'une nouvelle commune. Cette disposition, codifiée à l'article L. 5211-18, ne s'applique pas toutefois à l'adhésion de communes à une communauté urbaine qui, en vertu de l'article L. 5215-40, se fonde uniquement sur l'accord de la commune candidate à l'adhésion et du conseil de communauté.

S'agissant des dispositions générales prévues à l'article L. 5211-18, l'article 65 de la loi n° 2003-590 du 3 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat a modifié ces conditions de majorité en assortissant ce pouvoir de blocage réservé au tiers des communes d'un critère lié à la démographie ; ainsi, le tiers des communes s'opposant à une nouvelle adhésion doit représenter au moins la moitié de la population des communes. Cet article, introduit au Sénat par un amendement de M. Pierre Hérisson va effectivement dans le bon sens puisqu'il permet de dégager un consensus plus clair sur les conditions d'adhésion d'une commune. Néanmoins, il présente l'inconvénient d'introduire une nouvelle condition de majorité qualifiée dans des dispositions qui sont par elles-mêmes complexes.

L'amendement de M. Dominique Braye visant à introduire comme condition d'adhésion d'une nouvelle commune les conditions de majorité « classiques » qui président à la création d'un établissement public de coopération intercommunale répond ainsi à un objectif de simplification : l'adhésion d'une nouvelle commune serait ainsi subordonnée à l'accord de la moitié des conseils municipaux des communes membres représentant les deux tiers de la population concernée ou les deux tiers des conseils municipaux des communes membres

représentant la moitié de la population concernée, cette majorité devant en outre nécessairement comprendre, pour les syndicats de communes et les communautés de communes, la commune dont la population est supérieure au quart de la population totale et, pour les communautés d'agglomération, la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale, ou , à défaut, de la commune dont la population est la plus importante.

Le ministre délégué aux libertés locales, tout en se déclarant d'accord sur le principe d'une simplification, a déploré néanmoins qu'une disposition soit modifiée deux fois en moins de six mois et fait part de ses craintes sur des éventuels contentieux qu'une telle instabilité peut susciter.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 117 bis

(art. L.5211-18 du code général des collectivités territoriales)

Compétence du préfet pour autoriser l'adhésion d'une ou plusieurs communes à un EPCI à fiscalité propre en cas de refus d'une commune

La Commission a *adopté* un amendement de M. Gérard Vignoble permettant au préfet d'étendre le périmètre de la communauté à des communes qui en font la demande et qui en seraient empêchées par le refus d'une seule commune au regard du principe de la continuité territoriale, après que le rapporteur eut souligné l'intérêt de cet amendement, qui encourage à la création d'EPCI et offre une solution au problème des zones enclavées (**amendement n° 449**).

Article 118

(intitulé du titre premier du livre VII de la cinquième partie et art. L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales)

Reconnaissance de la qualité de syndicats mixtes fermés
aux syndicats composés exclusivement d'établissements publics
de coopération intercommunale

Cet article a pour objet de reconnaître la qualité de syndicats mixtes fermés aux syndicats composés exclusivement d'établissements publics de coopération intercommunale.

En l'état actuel de la législation, les syndicats mixtes « fermés » sont ceux composés exclusivement de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale. Compte tenu de la proximité de ces structures avec celles des syndicats de communes, l'article L. 5711-1 rend applicables les dispositions communes applicables aux EPCI et celles qui régissent plus particulièrement les syndicats de communes (chapitres I^{er} et II du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie).

L'élargissement de la définition de syndicats mixtes fermés à ceux composés exclusivement d'EPCI permet ainsi de tenir compte d'une évolution récente de l'intercommunalité : la loi du 12 juillet 1999 précitée a en effet introduit

les mécanismes de « représentation-substitution » qui conduisent les EPCI à remplacer leurs communes membres au sein des syndicats de communes auxquels elles appartenaient.

Le premier paragraphe de l'article tend à modifier en conséquence l'intitulé du titre premier du livre VII ; le second paragraphe modifie l'article L. 5711-1 et soumet explicitement les syndicats composés exclusivement d'EPCI aux dispositions générales et dispositions applicables aux syndicats de communes. Il permet ainsi d'apporter une sécurité juridique dans le fonctionnement de ces structures.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 119

(art. L. 5721-7 et L. 5721-7-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Dissolution des syndicats mixtes ouverts

Il s'agit, avec le présent article, de préciser les conditions de dissolution des syndicats mixtes « ouverts », c'est à dire des syndicats associant, aux termes de l'article L. 5721-2, des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes de droit public.

Il est prévu, dans un premier paragraphe, de simplifier la procédure de dissolution. Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 5721-7 prévoit deux procédures distinctes : la première, lorsque la dissolution est décidée d'office ou à la demande des personnes morales qui le composent, exige un décret pris sur avis conforme du Conseil d'État ; la seconde se fait par arrêté du représentant de l'État, lorsque la dissolution est demandée à l'unanimité des membres et que sont prévues les conditions dans lesquelles le syndicat sera liquidé.

L'article 119 prévoit ainsi de déconcentrer totalement la procédure en ne faisant intervenir que le représentant de l'État. Au décret pris sur l'avis conforme du Conseil d'État serait en conséquence substitué un arrêté préfectoral motivé. Il n'y aurait donc plus de distinction entre la dissolution prononcée d'office, à la demande de membres composant le syndicat ou à l'unanimité.

La solution applicable aux syndicats mixtes ouverts serait dès lors différente de celle en vigueur pour les syndicats de communes et les syndicats mixtes fermés, qui ne prévoit le cas de dissolution d'office que par décret pris après avis conforme du conseil général et du Conseil d'État. L'absence de formalisme qui caractérise le fonctionnement du syndicat mixte ouvert paraît pouvoir justifier une telle différence de procédure.

Dans un second paragraphe, il est introduit un nouvel article L. 5721-7-1 permettant au représentant de l'État de prononcer la dissolution du syndicat mixte ouvert si l'activité de celui-ci a cessé depuis deux ans au moins. Le représentant de l'État a toutefois l'obligation de consulter chacun des membres ; ceux-ci disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut d'avis dans ce délai, celui-ci est réputé émis. L'arrêté de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers et dans le respect des dispositions des articles L. 5211-25-1, relatif à la reprise des

biens meubles et immeubles et à la poursuite des contrats par les communes, et de l'article L. 5211-26, relatif à la reprise de l'actif et du passif, les conditions dans lesquelles le syndicat serait liquidé.

La possibilité de dissolution d'un syndicat mixte ouvert qui n'exerce plus d'activité s'inspire de dispositions similaires prévues à l'article L. 5212-34 pour les syndicats de communes et l'article L. 5214-29 pour les communautés de communes. Elle procède de la volonté de ne pas laisser subsister indéfiniment des coquilles vides sans existence réelle. Ce souci de rationalisation est à rapprocher des dispositions de l'article R. 5721-2 qui permet au représentant de l'État de constater la disparition des syndicats mixtes ouverts lorsque, à la suite de retraits successifs, ceux-ci ne comptent plus qu'un seul membre.

S'agissant de la dissolution des syndicats de communes n'ayant plus qu'une existence fictive, la jurisprudence a considéré que la dissolution se justifiait lorsque le comité syndical ne s'était pas réuni depuis plus de deux ans et que les budgets des années précédentes avaient été réglés et rendus exécutoires par le préfet⁽¹⁾. La possibilité de consulter les membres sur une éventuelle dissolution, prévue dans le nouvel article L. 5721-7-1 et qui ne figure pas dans les dispositions applicables aux syndicats de communes et communautés de communes permettra d'aider le préfet dans sa décision.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 450**), puis *adopté* l'article 119 ainsi modifié.

[Voir la suite du rapport](#)

(1) CE, 13 décembre 1996, *Cne de Saint-Florent et autres*.