

N° 148

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1995.

RAPPORT

FAIT

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

- la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à faciliter la transformation des districts en communautés urbaines,

- la proposition de loi de M. Jean BERNADAUX et plusieurs de ses collègues, tendant à faciliter la transformation des districts urbains en communautés urbaines,

Par M. Jean-Paul DELEVOYE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, vice-présidents ; Robert Pagès, Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Pierre Biarnès, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Claude Cornac, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2386, 2419 et T.A. 436.

Sénat : 143 et 42 (1995-1996).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| CONCLUSIONS DE LA COMMISSION..... | 3 |
| EXPOSE GENERAL..... | 5 |
| I. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU REGIME JURIDIQUE DES COMMUNAUTES URBAINES..... | 6 |
| A. LA COMMUNAUTE URBAINE, UNE FORME APPROFONDIE DE COOPERATION INTERCOMMUNALE..... | 6 |
| 1. <i>Création et organisation</i> | 6 |
| 2. <i>Compétences et ressources</i> | 7 |
| B. LES CAS DE SUBSTITUTION DE LA COMMUNAUTE URBAINE AUX STRUCTURES DE COOPERATION PRÉEXISTANTES..... | 9 |
| II. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE..... | 10 |
| III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : L'ADOPTION CONFORME DE LA PROPOSITION DE LOI..... | 11 |
| EXAMEN DES ARTICLES..... | 15 |
| • <i>Article premier</i> (Art. L. 165-7-1 du code des communes) Extension du champ de substitution de plein droit d'une communauté urbaine à un district | 15 |
| • <i>Article 2</i> (Art. L. 165-7-2 du code des communes) Délai de désignation des représentants des communes au sein du conseil de communauté | 16 |
| • <i>Article 3</i> (Art. L. 165-18 du code des communes) Dissolution de plein droit du district préexistant | 17 |
| TABLEAU COMPARATIF..... | 19 |

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le 20 décembre, sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois a procédé, sur le rapport de M. Jean-Paul Delevoye, à l'examen de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à faciliter la transformation des districts urbains en communautés urbaines et de la proposition de loi n° 42 (1995-1996) de M. Jean Bernardaux, tendant à faciliter la transformation des districts urbains en communautés urbaines.

M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur, a fait observer qu'en l'absence de continuité entre un district préexistant et une nouvelle communauté urbaine, celle-ci ne pouvait pas bénéficier de compensations fiscales et qu'elle était privée de ressources fiscales l'année de sa création, les délibérations prises en matière fiscale par le district n'étant pas applicables par la communauté urbaine.

Le rapporteur a fait valoir que la proposition de loi- qui comblait un vide juridique -permettait de remédier à cette situation en prévoyant la substitution de plein droit de la communauté urbaine au district préexistant au cas d'une extension du périmètre à de nouvelles communes, sous réserve que cette extension n'ait pas pour effet d'augmenter de plus de 10 % la population totale. Il a indiqué qu'elle ne modifiait pas les règles classiques de création des communautés urbaines qui demeuraient applicables. Il a rappelé qu'en application de ces règles, la communauté urbaine était créée à la majorité qualifiée et que tous les conseils municipaux concernés étaient consultés.

M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur, a indiqué que dans le même souci d'assurer la continuité des structures, la proposition de loi prévoyait un délai de trente jours pour la mise en place du nouveau conseil de communauté et qu'à l'expiration de ce délai, les communes seraient représentées par leur maire.

En conclusion, M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur, a fait valoir que la proposition de loi facilitait l'évolution des formes d'intercommunalité, selon une démarche progressive, conformément au vœu exprimé par le Sénat lors de l'examen de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Sur sa proposition, la commission a adopté conforme la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à faciliter la transformation des districts en communautés urbaines. De ce fait même, la proposition de loi n° 42 (1995-1996) présentée par M. Jean Bernadaux et plusieurs de ses collègues serait satisfaite.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi, en première lecture, de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, le 14 décembre dernier, tendant à faciliter la transformation des districts en communautés urbaines.

Cette proposition de loi tend à assouplir les dispositions en vigueur afin de permettre la substitution de plein droit d'une nouvelle communauté urbaine à un district préexistant pour la totalité des compétences exercées par ce dernier, non seulement lorsque les deux établissements publics de coopération regroupent les mêmes communes mais aussi dans le cas où le périmètre de la communauté s'étendrait à des communes extérieures au district.

Une telle adaptation du droit applicable aux communautés urbaines doit permettre de promouvoir une intercommunalité plus intégrée en renforçant la complémentarité et la solidarité entre des communes situées dans un même espace.

Telle est également la finalité de la proposition de loi n° 42 (1995-1996) de M. Jean Bernadaux et plusieurs de nos collègues, ayant le même objet que la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, que votre commission des Lois a examinée conjointement au texte adopté par l'Assemblée nationale.

Avant d'exposer le dispositif proposé et la position de votre commission des Lois, le présent rapport rappellera brièvement les principales caractéristiques du régime juridique des communautés urbaines qui en font une forme très intégrée de coopération.

I. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU REGIME JURIDIQUE DES COMMUNAUTES URBAINES

Par bien des aspects, la communauté urbaine constitue une forme approfondie de coopération intercommunale. Si le législateur a prévu plusieurs cas où cette intercommunalité plus intégrée se substituait de plein droit à des situations préexistantes, il n'a en revanche pas envisagé, parmi ces cas de substitution, l'extension du périmètre intercommunal à de nouvelles communes.

A. *LA COMMUNAUTE URBAINE, UNE FORME APPROFONDIE DE COOPERATION INTERCOMMUNALE*

I. Création et organisation

La loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 -dont les dispositions ont été insérées dans les articles L. 165-1 à L. 165-39 du code des communes- a créé d'office quatre communautés urbaines (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg).

Sur l'initiative des communes intéressées, cinq autres communautés ont été créées (Dunkerque, Le Mans, Cherbourg, Le Creusot - Montceau-les-Mines et Brest).

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République a assoupli les conditions de création de communautés urbaines. Celles-ci peuvent désormais être créées dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, contre 50 000 habitants auparavant. La décision d'institution est déconcentrée au niveau du représentant de l'État dans le département. Le périmètre de la communauté urbaine peut s'étendre sur plusieurs départements.

On notera qu'en application des règles de majorité qualifiée, la création d'une communauté urbaine n'implique pas le consentement de toutes les communes concernées. En effet, la communauté est créée sur demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population. Néanmoins, afin de préserver les intérêts de la commune centre, cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée (art. L. 165-4 du code des communes).

Le périmètre de la communauté urbaine peut être ultérieurement étendu par adjonction de communes nouvelles. Cette extension, qui est réalisée par un arrêté du représentant de l'État dans le département, peut soit être demandée par les conseils municipaux intéressés, l'accord du conseil de communauté étant requis, soit résulter d'une initiative du conseil de communauté qui doit alors recueillir l'assentiment des conseils municipaux concernés (art. L. 165-6 du code des communes).

La communauté urbaine est créée sans limitation de durée. Afin de lui conférer une plus grande stabilité, la faculté de retrait par décision unilatérale, que la loi n° 77-825 du 22 juillet 1977 avait accordée à la commune centre, a été supprimée par la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982.

Ainsi créée, la communauté urbaine est administrée par un conseil composé de délégués des communes. La loi du 31 décembre 1982 précitée avait aménagé les règles de répartition des sièges du conseil de communauté entre les communes membres dans le sens d'une représentation plus équitable et de la recherche d'un accord amiable sur cette répartition.

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a, par la suite, sur l'initiative du Sénat, prévu qu'un siège serait attribué à chaque commune membre, les autres étant réparties suivant le système de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

2. Compétences et ressources

L'examen des *compétences* exercées par les communautés urbaines met en évidence le caractère approfondi de cette forme de coopération.

Sont ainsi obligatoirement transférées à la communauté urbaine les attributions des communes relatives notamment à l'urbanisme, la création et la réalisation de zones d'aménagement concerté, les actions de développement économique, la création et l'équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, les actions de réhabilitation d'intérêt communautaire, les locaux scolaires, les services de secours et de lutte contre l'incendie, les transports urbains de voyageurs, les cimetières, les abattoirs, les marchés, la voirie, la signalisation, les parcs de stationnement.

La communauté urbaine peut, par ailleurs, attribuer des fonds de concours aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt communautaire.

La loi du 31 décembre 1982 a néanmoins aménagé le régime des compétences de la communauté urbaine notamment en supprimant, parmi les compétences obligatoires, le service du logement et des organismes d'habitation à loyer modéré.

En outre, les communes membres se sont vues reconnaître la faculté d'exclure d'autres compétences de la communauté urbaine, lors de la création de celle-ci et à la majorité qualifiée.

La communauté urbaine a également perdu la faculté de s'octroyer de nouvelles compétences, sur simple délibération du conseil de communauté prise à la majorité. Des transferts de compétences à double sens sont désormais possibles. Ils sont décidés sur délibérations concordantes du conseil de la communauté urbaine et de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres.

La communauté urbaine peut, par ailleurs, confier par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à tout autre collectivité territoriale ou établissement public. L'accord des autres communes n'est pas requis. A l'inverse, et dans les mêmes conditions, ces collectivités peuvent confier à la communauté urbaine la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions.

Enfin l'acte de création de la communauté peut fixer des dates d'exercice variables des différentes compétences transférées.

Les *ressources* des communautés urbaines soulignent également le caractère très intégré de ces établissements publics de coopération.

Les communautés urbaines disposent d'une fiscalité propre. Elles peuvent percevoir une fiscalité additionnelle aux quatre taxes directes locales. Elles bénéficient également de diverses taxes et redevances en contrepartie de compétences qui leur sont transférées.

Les communautés urbaines existant à la date de publication de la loi du 6 février 1992 précitée, soit le 8 février 1992, ont eu la faculté à la majorité des trois quarts de leurs membres, de décider de percevoir la taxe professionnelle communautaire (article 1609 ter A du code général des impôts). Dans ce cas, la communauté urbaine cesse de percevoir les impôts directs locaux.

Ces mêmes communautés urbaines existant à la date du 8 février 1992 - soit toutes les communautés créées à ce jour - peuvent opter, à la majorité des trois quarts des membres de leur conseil, pour la taxe

professionnelle de zone prévue par l'article 1609 quinquies C du code général des impôts, lorsqu'elles créent ou gèrent une zone d'activités économiques. Dans ce cas, la communauté urbaine conserve sa fiscalité propre sur les quatre taxes locales hors de la zone d'activités économiques.

Les communautés urbaines bénéficient également de la dotation globale de fonctionnement. Sur les neuf communautés urbaines existantes, sept perçoivent une attribution bénéficiant de la garantie minimale de progression et qui évolue donc d'une année sur l'autre comme la dotation forfaitaire des communes, soit 0,85 % en 1995. Les communautés anciennes et avec des compétences obligatoires étendues ont la fiscalité additionnelle la plus intégrée, avec un coefficient d'intégration fiscale moyen de 0,442718 en 1995. Les communautés urbaines bénéficient, garantie comprise, de la dotation moyenne par habitant la plus élevée, soit 475 francs par habitant en 1995. Enfin, elles reçoivent la dotation globale d'équipement.

B. LES CAS DE SUBSTITUTION DE LA COMMUNAUTE URBAINE AUX STRUCTURES DE COOPERATION PREEXISTANTES

Dans le droit en vigueur, la communauté urbaine est substituée, pour l'exercice de **ses compétences**, aux syndicats et districts préexistants (articles L. 165-16 à L. 165-18 du code des communes). Cette substitution apparaît comme la conséquence logique du transfert de compétences.

Une distinction est néanmoins opérée, selon que le syndicat ou le district concerné regroupe exclusivement des communes comprises dans la communauté ou qu'il regroupe également des communes extérieures à la communauté.

Si le syndicat ou le district regroupe uniquement des communes comprises dans la communauté - dans leur totalité ou en partie - la communauté urbaine est alors substituée de plein droit tout à la fois au syndicat, ou au district, et aux communes qui le composent, pour la gestion des affaires qui relèvent de sa compétence (article L. 165-16).

Le syndicat ou le district ne peut donc conserver que la gestion d'affaires communales ne relevant pas de la compétence de la communauté urbaine.

Lorsque la totalité des attributions du syndicat ou du district sont ainsi transférées à la communauté, parce que relevant de sa compétence, le syndicat ou le district se trouve dissous de plein droit (article L. 165-18).

Si le syndicat ou le district préexistant regroupe non seulement des communes membres de la communauté urbaine mais aussi des communes qui

sont **extérieures** à celle-ci, la communauté urbaine est alors simplement substituée, au sein du syndicat ou du district, aux communes comprises dans la communauté et pour la gestion des seules affaires qui relèvent de son objet (article L. 165-17). Les attributions et le périmètre du syndicat ou du district ne sont pas modifiés.

La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation - qui a inséré à cet effet un article L. 165-7-1 dans le code des communes - a cherché à faciliter la transformation d'un district en communauté urbaine.

L'article L. 165-7-1 précité prévoit, en effet, que la communauté urbaine est substituée de **plein droit**, et pour la **totalité** des compétences qu'elle exerce, au district préexistant constitué entre toutes les communes composant la communauté. Cette disposition permet à la nouvelle communauté d'exercer de **plein droit** non seulement les compétences que lui confie obligatoirement la loi mais aussi les autres compétences jusque là exercées par le district. Seule une décision expresse contraire des communes membres, prise à la majorité qualifiée, permet d'exclure des compétences de la communauté urbaine tout ou partie des compétences du district.

II. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cherchant à faciliter la transformation de districts en communautés urbaines, le législateur de 1988 n'avait cependant pris en compte que l'hypothèse où la nouvelle communauté aurait le même périmètre que le district préexistant.

Répondant au même souci, la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale - dont l'initiative revient notamment à M. André Rossinot - de même que la proposition de loi de M. Jean Bernadaux et plusieurs de nos collègues, vise la situation où la nouvelle communauté urbaine comprendrait non seulement toutes les communes membres du district préexistant mais aussi des communes *extérieures* à celui-ci.

Dans une telle hypothèse, la nouvelle communauté serait substituée de **plein droit** au district et pourrait donc exercer, dès sa création, les compétences précédemment exercées par ce dernier, lequel se trouverait dissous (article premier et 3).

Néanmoins, ce changement de périmètre -qui serait simultané au changement de statut - ne pourrait avoir pour effet d'augmenter de plus de **10 %** (5 % dans le texte initial de la proposition de loi) la population du

district préexistant, calculée selon les règles applicables en matière de dotation globale de fonctionnement.

Toujours dans le souci de permettre une transformation rapide du district en communauté urbaine, la proposition de loi fixe un délai pour la désignation des délégués des communes au sein du conseil de la nouvelle communauté, dans tous les cas de substitution de plein droit de la communauté au district. Cette désignation devrait intervenir dans un délai de **trente jours** à compter de la création de la communauté. A défaut, les communes seraient représentées par leur maire jusqu'à ce qu'elles aient procédé à cette désignation, le conseil de communauté étant réputé complet (article 2).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : L'ADOPTION CONFORME DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale -tout comme la proposition de loi de M. Jean Bernadaux et plusieurs de nos collègues - repose sur l'idée, exprimée dans l'exposé des motifs, que « *la communauté urbaine se révèle (...) l'instrument le plus achevé de coopération proposé aux communes* » pour assurer une gestion concertée des espaces urbains destinée à une meilleure coordination et promotion du développement économique, social et culturel.

Il n'est à cet égard pas inutile de rappeler que l'idée de communauté urbaine est précisément née des difficultés rencontrées par la formule du district ou du syndicat intercommunal dans les grandes villes.

Pour autant, force est de constater que la communauté urbaine n'a connu qu'un succès relatif - à tout le moins sur le plan quantitatif - puisqu'elle ne concerne à ce jour que neuf agglomérations, réunissant deux cent cinquante communes et plus de quatre millions d'habitants. En outre, aucune nouvelle communauté n'a été créée depuis 1973.

La formule de la communauté de villes -créée par la loi du 6 février 1992 précitée - n'a eu, pour sa part, que des résultats très limités puisque seulement quatre structures de ce type ont été mises en place (Aubagne, Cambrai, Flers, La Rochelle), malgré la faculté reconnue aux communautés urbaines et districts existants, à la date du 8 février 1992, de se transformer en communautés de villes, par décision du conseil de communauté ou du conseil de district prise à la majorité des deux tiers. Le caractère assez contraignant de cette forme de coopération peut expliquer leur faible succès : d'une part, elles se voient transférées **toutes** les compétences en matière d'aménagement de l'espace et du développement économique ; d'autre part, elles sont substituées

aux communes membres pour la fixation du taux de la taxe professionnelle sur le territoire de la communauté, ce qui peut soulever certaines difficultés selon le contexte de l'agglomération.

En conséquence, le rapport du Gouvernement, qui conformément à la loi d'orientation du 4 février 1995, sera établi d'ici le mois d'août 1996, sur l'état de la coopération intercommunale devra permettre de clarifier la situation actuelle.

Bien qu'anticipant sur les conclusions que le législateur pourra, le cas échéant, tirer des réflexions en cours, la proposition de loi soumise à votre examen permet utilement de combler un **vide juridique** et de faciliter une **évolution** de l'intercommunalité conformément au souhait des élus locaux.

L'intérêt du dispositif proposé est, en effet, de nature essentiellement *financière et fiscale*. Faute d'une disposition prévoyant la substitution de plein droit de la communauté urbaine au district, dans l'hypothèse d'une extension du périmètre de ce dernier, les délibérations prises en matière fiscale par le district ne seraient pas applicables à la nouvelle communauté. En conséquence, celle-ci ne pourrait pas bénéficier des compensations fiscales, en l'absence de taxes perçues l'année précédant sa création. En outre, conformément à l'article 1639 A bis du code général des impôts, la communauté urbaine devrait prendre des délibérations fixant les taux avant le 1er juillet pour qu'ils s'appliquent au 1er janvier de l'année suivante. Elle serait donc privée de ressources fiscales l'année de sa création.

Votre commission des Lois observe par ailleurs que l'extension du périmètre de l'établissement public de coopération à de nouvelles communes résulte, par la mise en jeu de la règle de la majorité qualifiée, de la procédure classique de création d'une nouvelle communauté urbaine. En effet, le représentant de l'Etat peut créer la communauté urbaine -dans un périmètre élargi par rapport au district préexistant- sur la demande des deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale ou de la moitié des conseils municipaux comptant les deux tiers de la population.

La proposition de loi n'induit donc pas de nouvelles modalités de création d'une communauté urbaine. Elle se borne -dans le même esprit que la disposition adoptée en 1988- à remédier au problème posé en matière de fiscalité par l'absence de continuité entre le district et la nouvelle communauté urbaine.

Facilitant ainsi une évolution de l'intercommunalité, elle est tout à fait conforme à la démarche retenue par la loi du 4 février 1995 (article 78) qui est fondée sur l'idée de compétences assumées progressivement par les structures de coopération, selon les besoins constatés par leurs responsables.

Enfin, les mesures destinées à accélérer la mise en place du conseil de communauté répondent au même souci d'assurer la continuité entre les deux structures de coopération. Il pourrait certes être envisagé que l'arrêté de dissolution du district maintienne provisoirement le conseil de district dans l'attente de la mise en place du nouveau conseil de communauté. Une telle solution n'assurerait cependant pas la représentation des communes qui n'étaient pas comprises dans le district.

C'est pourquoi, vous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose **d'adopter conforme** la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale. De ce fait même, la proposition de loi présentée par M. Jean Bernadaux et plusieurs de nos collègues serait **satisfaite**.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

(Art. L. 165-7-1 du code des communes)

Extension du champ de substitution de plein droit d'une communauté urbaine à un district

Cet article -qui vise à compléter l'article L. 165-7-1 du code des communes- constitue la disposition essentielle de la proposition de loi, en prévoyant la substitution de plein droit de la communauté urbaine au district préexistant lorsque la nouvelle communauté comprend des communes extérieures au district.

Dans sa rédaction actuelle -telle qu'elle résulte de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988- l'article L. 165-7-1 prévoit que la nouvelle communauté urbaine est substituée de plein droit, et pour la totalité des compétences qu'il exerce, au district préexistant constitué entre toutes les communes composant la communauté.

Cependant, les communes membres peuvent décider, à la majorité qualifiée, d'exclure des compétences de la communauté urbaine, tout ou partie des compétences exercées par le district, à l'exception toutefois des plus importantes d'entre elles, notamment celles qui concernent l'urbanisme.

Dans ce cas, les compétences exclues de celles de la communauté urbaine sont restituées aux communes et le district est dissous de plein droit.

Cette disposition facilite la transition entre le district et la nouvelle communauté urbaine, l'accord formel préalable des communes membres n'étant pas requis pour autoriser la communauté urbaine à exercer, dès sa création, les compétences que les communes avaient antérieurement transférées au district. Seule une décision expresse contraire des communes membres, prise à la majorité qualifiée, peut faire obstacle à l'exercice par la communauté d'une ou plusieurs des compétences du district.

L'article premier de la proposition de loi étend ce dispositif au cas où la nouvelle communauté comprendrait des communes extérieures au district préexistant. Il prévoit néanmoins une limite au champ d'application de cette substitution de plein droit d'une structure à l'autre : l'extension de périmètre ne devra pas avoir pour effet d'augmenter de plus de 10 % la population totale du district préexistant.

Le texte initial de la proposition de loi -de même que celui de la proposition de loi de M. Jean Bernadaux et plusieurs de nos collègues- avait retenu un seuil de 5 %. Cependant, sur la suggestion de sa commission des Lois qui a considéré que cette marge de 5 % risquerait de se révéler un peu étroite pour certaines agglomérations, l'Assemblée nationale l'a portée à 10 %.

La population prise en compte sera appréciée par référence aux dispositions de l'article L.234-2 du code des communes qui fixent la règle applicable pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement, soit la population totale majorée d'un habitant par résidence secondaire.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article **conforme.**

Article 2

(Art. L. 165-7-2 du code des communes)

Délai de désignation des représentants des communes au sein du conseil de communauté

Cet article insère dans le code des communes un article L. 165-7-2 nouveau afin de fixer un délai particulier -trente jours à compter de la création de la communauté urbaine- pour la désignation des délégués des communes au conseil de la nouvelle communauté.

Les communes qui n'auront pas désigné leurs représentants dans le délai de trente jours seront représentées par leur maire jusqu'à ce qu'elles aient procédé à cette désignation. Le conseil de communauté étant réputé complet pourra donc fonctionner normalement.

En permettant la mise en place rapide des institutions de la nouvelle communauté, cette disposition répond -tout comme les autres dispositions de la proposition de loi- au souci d'assurer la continuité entre les deux structures de coopération. On relèvera que dans le cas d'une extension du périmètre du district préexistant -hypothèse prise en compte par la proposition de loi- la solution consistant à maintenir provisoirement le conseil de district serait mal

adaptée puisqu'elle n'assurerait pas la représentation des communes nouvellement membres de la structure de coopération.

Enfin, l'Assemblée nationale, à juste titre, a supprimé la précision d'une portée juridique incertaine, prévue par la proposition de loi initiale ainsi que par la proposition de loi de M. Jean Bernadaux et plusieurs de nos collègues, selon laquelle l'autorité créant la communauté urbaine, soit le représentant de l'Etat, devrait veiller au respect du délai de trente jours.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter cet article **conforme**.

Article 3

(Art. L. 165-18 du code des communes)

Dissolution de plein droit du district préexistant

Cet article tend, par coordination avec l'article premier de la proposition de loi, à modifier l'article L. 165-18 du code des communes qui précise le cas où le syndicat ou le district préexistant est dissous de plein droit.

Dans la rédaction actuelle de l'article L. 165-18, cette dissolution de plein droit intervient lorsque la totalité des attributions préalablement exercées par un district ou un syndicat qui ne comprend pas de communes extérieures à la communauté urbaine sont transférées à celle-ci. Cette situation correspond au cas prévu par l'article L. 165-7-1 dans sa rédaction actuelle.

L'article 3 de la proposition de loi, par coordination avec la modification apportée à l'article L. 165-7-1 par l'article premier, complète le premier alinéa de l'article L. 165-18 afin de préciser que serait également dissous de plein droit le district auquel serait substituée une communauté urbaine recouvrant un périmètre élargi à de nouvelles communes.

Précisons que les conditions de la cessation d'activité et de la liquidation du district sont réglées par accord amiable, sous réserve des droits des tiers. A défaut d'accord, ces conditions sont fixées par décret en Conseil d'Etat (article L. 165-18, dernier alinéa).

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article **conforme**.

TABLEAU COMPARATIF

N.B. : La commission propose au Sénat d'adopter sans modification le texte de la proposition de loi dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

| Texte en vigueur | Texte de la proposition de loi n° 42 de M. Jean Bernardaux | Texte adopté par l'Assemblée nationale |
|--|--|--|
| <p>Code des communes</p> <p><i>Art. L. 165-7-1. – La communauté urbaine est substituée de plein droit, et pour la totalité des compétences qu'il exerce, au district préexistant constitué entre toutes les communes composant la communauté.</i></p> | <p>Intitulé :</p> <p>Proposition de loi tendant à faciliter la transformation des districts urbains en communautés urbaines.</p> | <p>Intitulé :</p> <p>Proposition... ...districts en communautés urbaines.</p> |
| <p>Toutefois, les communes membres peuvent décider, dans les conditions de majorité prévues à l'article L. 165-4, d'exclure des compétences de la communauté urbaine tout ou partie des compétences exercées par le district, à l'exception de celles qui sont énumérées aux 1°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° et 9° de l'article L. 165-7.</p> | <p>Article premier.</p> <p>Après le premier alinéa de l'article L. 165-7-1 du code des communes, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« La même règle s'applique lorsque la communauté urbaine comprend des communes extérieures au district préexistant, sous réserve que cette extension de périmètre n'ait pas pour effet d'augmenter de plus de 5 % la population totale du district préexistant, calculée dans les conditions définies à l'article L. 234-2. »</p> | <p>Article premier.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« La plus de 10 % la L. 234-2. »</p> |
| <p>Dans ce cas, les compétences exclues de celles de la communauté urbaine sont restituées aux communes et le district est dissous de plein droit.</p> | | |

| Texte en vigueur | Texte de la proposition de loi n° 42 de M. Jean Bernardaux | Texte adopté par l'Assemblée nationale |
|--|--|---|
| <p><i>Art. L. 234-2.-</i> La population à prendre en compte pour l'application du présent chapitre est celle qui résulte des recensements généraux ou complémentaires, majorée chaque année des accroissements de population dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.</p> <p>Cette population est la population totale majorée, sauf disposition particulière, d'un habitant par résidence secondaire.</p> | <p>Art. 1.</p> <p>Il est inséré dans le code des communes, après l'article L. 165-7 un article additionnel ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 165-7-2. -</i> Dans les cas de substitution de plein droit d'une communauté urbaine à un district, les communes doivent avoir désigné leurs représentants à la communauté urbaine au plus tard trente jours après la date de création de celle-ci.</p> <p>« L'autorité créant la communauté urbaine est chargée de veiller au respect de ce délai.</p> <p>« Les communes qui n'ont qu'un représentant et qui négligeraient de désigner leur délégué dans ce délai seront représentées par leur maire ».</p> | <p>Art. 2.</p> <p>Après l'article L. 165-7-1 du code des communes, il est inséré un article L. 165-7-2 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 165-7-2. - ...</i></p> <p>... communes qui n'ont pas désigné leurs représentants au conseil de communauté dans un délai de trente jours à compter de la création de la communauté sont représentées par leur maire jusqu'à ce qu'elles aient procédé à cette désignation. Le conseil de communauté est réputé complet. »</p> |
| <p><i>Art. L. 165-18. -</i> Dans le cas où la totalité des attributions préalablement exercées par un district ou un syndicat sont transférées à la communauté urbaine, le district ou syndicat qui ne comprend pas de communes extérieures à la communauté se trouve dissous de plein droit.</p> | <p>Art. 2</p> <p>L'alinéa premier de l'article L. 165-18 du code des communes est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Cette disposition de plein droit s'applique également lorsque la communauté urbaine se substitue à un district préexistant dans les conditions pré-</p> | <p>Art. 3.</p> <p>Le premier alinéa de l'article L. 165-18 ...</p> <p>...rédigée :</p> <p>« Il en va de même lorsque la ...</p> |

Texte en vigueur

**Texte de la proposition de loi n° 42 de
M. Jean Bernardaux**

vues au deuxième alinéa de l'article L.
165-7-1 *du code des communes.* »

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

...L. 165-7-1. »