

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 octobre 1978.

## RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) :

- 1° sur la proposition de loi de M. Richard **POUILLE**, tendant à assimiler le cas des personnels des districts à ceux des communautés urbaines, en cas de dissolution de l'organisme de coopération intercommunale ;
- 2° sur la proposition de loi de M. Roger **BOILEAU**, complétant l'article L. 1649 du Code des communes relatif à la dissolution des districts,

Par M. Pierre **SALVI**,

Sénateur.

---

1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Chanupez, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, Paul Girod, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marilhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Sénat : 357 et 369 (1977-1978).

## SOMMAIRE

	<b>Pages.</b>
<b>Les différentes formes de regroupement communal.....</b>	<b>3</b>
<b>Les garanties apportées aux personnels des communautés urbaines en cas de dissolution de l'organisme communautaire : la loi du 22 juillet 1977.</b>	<b>4</b>
<b>L'extension aux personnels des districts.....</b>	<b>5</b>
<b>Tableau comparatif .....</b>	<b>7</b>
<b>Proposition de loi tendant à compléter l'article L. 164-9 du Code des communes relatif à la dissolution des districts.....</b>	<b>9</b>
<b>Annexe au rapport :</b>	
<b>Effectifs globaux et répartition, par catégories et selon leur statut, des personnels employés par les neuf communautés urbaines et les 155 districts existant au 1<sup>er</sup> janvier 1977.....</b>	<b>11</b>

---

Mesdames. Messieurs.

Les deux propositions de loi qui vous sont soumises ont un objet identique : prévoir pour les personnels des districts qui viendraient à être dissous un système de garantie analogue à celui qui a été introduit par la loi n° 77-825 du 22 juillet 1977 en faveur des personnels des communautés urbaines

On sait que les formules de regroupement communal soulèvent d'autant plus l'hostilité des élus que leurs conditions de constitution obéissent à des règles plus autoritaires. C'est ainsi que si la formule du syndicat intercommunal à vocation multiple ou non connaît un succès qui ne se dément pas, celle des communautés urbaines n'a reçu qu'un accueil très réservé et limité puisque, sur neuf communautés urbaines existantes, quatre ont été créées d'autorité par la loi.

La formule du district représente une solution intermédiaire.

Depuis la loi de 1970, elle ne peut plus être imposée. D'autre part, elle concerne des groupements de collectivités beaucoup moins importants que ceux qui ont adopté la formule de la communauté urbaine. Leur nombre est assez élevé puisqu'il avoisine le chiffre de 150.

La loi du 22 juillet 1977 complétant les dispositions du Code des communes relatives à la coopération intercommunale est issue d'une proposition de loi déposée par M. Jean Foyer dans le double but de porter remède aux difficultés de fonctionnement qui se sont révélées dans les communautés urbaines à la suite des élections municipales de mars 1977 mais aussi de combler certaines lacunes qui sont apparues dans leur statut.

Dans l'esprit du législateur de 1966, en effet, la formule de la communauté urbaine était une formule définitive sous réserve bien entendu de la constitution à terme d'une collectivité unique. Aussi bien la loi n'avait-elle rien prévu concernant une éventuelle dissolution. Il en était de même pour les districts.

Saisissant l'occasion, le Parlement avait tenu à revoir l'ensemble des problèmes posés par le fonctionnement des différentes formules de regroupement communal. Plutôt que de s'arrêter au seul cas des communautés urbaines, il avait également introduit dans la loi des dispositions concernant les districts et les syndicats à vocation multiple. L'essentiel de ces dispositions concernait les procédures de retrait et de dissolution.

C'est ainsi qu'en ce qui touche le district, depuis l'adoption de l'article 4 de la loi du 22 juillet 1977, trois formules de dissolution sont possibles :

— de plein droit, pour le cas où le district se constituerait en communauté urbaine ;

— sur demande de la moitié au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale du district ;

— lorsqu'une commune membre représentant plus du quart de la population totale et contribuant pour plus de la moitié aux charges du district exerce son droit de retrait (art. L. 164-10).

La situation des personnels n'a été abordée qu'au cours de la discussion de la proposition de loi et elle n'a concerné que le cas de dissolution des communautés urbaines qui, à l'époque, paraissait surtout d'actualité.

C'est grâce essentiellement à l'action du Sénat que cette situation a été réglée au mieux des intérêts des différents personnels. En effet, alors qu'un amendement gouvernemental, adopté par les députés, se contentait de renvoyer au décret le problème posé par la répartition du personnel, le Sénat introduisait dans le nouvel article L. 165-38 deux alinéas consacrés aux personnels. Ces textes étaient le résultat de deux amendements déposés respectivement par MM. Monichon et Kientzi, et MM. Tailhades et Debesson. Ces amendements avaient d'ailleurs été améliorés sur la suggestion de M. Jean Bac alors rapporteur de la Commission des Lois.

Ils avaient pour objet de transposer en cas de dissolution les garanties très explicites que la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines avait accordées aux personnels des futures communautés par ses articles 24 et 25.

Les dispositions ainsi adoptées répondent à un triple souci de maintien de l'emploi, de reclassement et de maintien des droits acquis. Elles n'ont pas eu à jouer jusqu'ici puisque la loi de 1977 n'a toujours pas reçu d'application.

Les textes qui vous sont proposés aujourd'hui étendent purement et simplement les dispositions introduites à l'initiative du Sénat en faveur des personnels des communautés urbaines aux personnels des districts. Ils tendent ainsi à combler une lacune de la loi du 22 juillet 1977 et ne soulèvent donc aucun problème de principe. Tout au plus, pourrait-on penser que leur application à des collectivités moins nombreuses et moins riches que les communautés urbaines risquerait de poser aux communes concernées quelques problèmes financiers. Souhaitons que les propositions

gouvernementales en ce domaine particulier des finances locales soient de nature à simplifier et à dégager objectivement la solution de ces problèmes.

En revanche, il convient de remarquer que les personnels concernés dans le cas des districts sont beaucoup moins nombreux que dans le cas des communautés urbaines. C'est ainsi que pour 155 districts on dénombre au total 3 090 emplois qui se décomposent en 2 273 personnels titulaires, 728 non titulaires et 89 assimilés au secteur privé. Pour neuf communautés urbaines, le chiffre total s'élève à 14 659 qui se décompose en 12 638 titulaires, 1 971 non titulaires et 50 assimilés au secteur privé.

Compte tenu de ce faible nombre et parce qu'il ne serait pas équitable de refuser aux personnels des districts ce que l'on a accordé aux personnels des communautés urbaines, votre commission vous propose d'adopter le texte commun aux deux propositions de loi sous réserve d'une simple modification de forme.

## TABLEAU COMPARATIF

### Texte en vigueur.

#### Code des communes.

**Art. L. 164-9.** — Le district est constitué soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par la décision institutive.

Il est dissous soit sur la demande de la moitié au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale du district, soit lorsque, par délibération spéciale de son conseil municipal, une commune exerce son droit de retrait dans les conditions prévues à l'article L. 164-10.

Il est également dissous de plein droit selon les dispositions de l'article L. 165-18.

L'arrêté de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles le district est liquidé.

.....

**Art. L. 165-38.** — La communauté urbaine est créée sans limitation de durée.

Elle peut être dissoute sur la demande des conseils municipaux des communes qu'elle rassemble, statuant à la majorité fixée à l'article L. 165-4. La dissolution est prononcée par décret en conseil des ministres.

Elle est dissoute lorsque, par délibération spéciale de son conseil municipal, une commune exerce son droit de retrait dans les conditions prévues à l'article L. 165-39.

Un décret en Conseil d'Etat détermine, sous réserve du droit des tiers, les conditions dans lesquelles la communauté est liquidée ; il fixe notamment les conditions dans lesquelles s'opère le transfert des biens, droits et obligations, après l'avis d'une commission composée comme il est dit à l'article L. 165-21.

### Propositions de loi.

#### Article unique.

Il est inséré après le quatrième alinéa de l'article L. 164-9 du Code des communes un nouvel alinéa ainsi rédigé :

### Propositions de la commission.

#### Article unique.

Alinéa sans modification.

**Texte en vigueur.**

**Propositions de loi.**

**Propositions de la commission.**

Les personnels de la communauté sont répartis entre les communes membres ou leurs éventuels organismes de coopération, par une commission présidée par le président de la Commission nationale paritaire du personnel communal, sans qu'il puisse être procédé à un dégagement des cadres et en tenant compte de leurs droits acquis. Les communes ou leurs éventuels organismes de coopération attributaires supportent les charges financières correspondantes.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions et les modalités de cette répartition ainsi que la composition de cette commission.

« Les personnels du district sont répartis entre les communes membres et leurs éventuels organismes de coopération par une commission présidée par le président de la Commission paritaire intercommunale, sans qu'il puisse être procédé à un dégagement des cadres et en tenant compte de leurs droits acquis. Les communes ou leurs éventuels organismes de coopération attributaires supportent les charges financières correspondantes.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions et les modalités de cette répartition, ainsi que la composition de cette commission. »

« Les personnels...

... le président de la Commission nationale paritaire du personnel communal, sans...

... correspondantes.

Alinéa sans modification.

**INTITULE**

**INTITULE**

1<sup>o</sup> Proposition de loi tendant à assimiler le cas des personnels des districts à ceux des communautés urbaines en cas de dissolution de l'organisme de coopération intercommunale.

2<sup>o</sup> Proposition de loi complétant l'article L. 164-9 du Code des communes relatif à la dissolution des districts.

Proposition de loi tendant à compléter l'article L. 164-7 du Code des communes relatif à la dissolution des districts.

## **PROPOSITION DE LOI**

*tendant à compléter l'article L. 164-9 du Code des communes  
relatif à la dissolution des districts.*

### **Article unique.**

Il est inséré après le quatrième alinéa de l'article L. 164-9 du Code des communes un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Les personnels du district sont répartis entre les communes membres et leurs éventuels organismes de coopération par une commission présidée par le président de la Commission nationale paritaire du personnel communal, sans qu'il puisse être procédé à un dégagement des cadres et en tenant compte de leurs droits acquis. Les communes ou leurs éventuels organismes de coopération attributaires supportent les charges financières correspondantes. »

## ANNEXE AU RAPPORT

### EFFECTIFS GLOBAUX ET REPARTITION, PAR CATEGORIES ET SELON LEUR STATUT, DES PERSONNELS EMPLOYES PAR LES NEUF COMMUNAUTES URBAINES ET LES 155 DISTRICTS EXISTANT AU 1<sup>er</sup> JANVIER 1977

EMPLOI	EFFECTIF TOTAL										
	TOTAL général.	TITU- LAIRES.	NON titulaires.	ASSIMILE au secteur privé.	TOTAL temps complet.	TOTAL temps non complet.	TITU- LAIRES temps complet.	TITU- LAIRES temps non complet.	TITU- LAIRES temps 36 heures.	NON titulaires temps complet.	NON titulaires temps non complet.
<b>A. — Communautés urbaines.</b>											
Total tous services.....	14 639	12 638	1 971	50	14 497	112	12 618	•	20	1 879	92
Cadre A .....	548	502	46	•	537	11	500	•	2	37	9
Cadre B .....	1 111	1 031	80	•	1 107	4	1 028	•	3	79	1
Cadre C .....	10 226	9 014	1 212	•	10 214	12	9 005	•	9	1 209	3
Cadre D .....	2 774	2 091	633	50	2 639	85	2 085	•	6	554	70
<b>B. — Districts.</b>											
Total tous services.....	3 090	2 273	728	89	2 715	286	2 191	23	59	524	204
Cadre A .....	201	165	36	•	140	61	132	1	32	8	28
Cadre B .....	290	237	51	2	246	42	211	13	13	35	16
Cadre C .....	1 817	1 447	331	39	1 719	59	1 436	3	8	283	48
Cadre D .....	782	424	310	48	610	124	412	6	6	198	112