

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mai 1979.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.*

Par M. Lionel de TINGUY,

Sénateur.

---

TOME I

### PRÉSENTATION DE LA RÉFORME

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Étienne Dailly, Georges Dayan, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcilhacy, 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 le numéro :

Sénat : 187 (1978-1979).

---

*Collectivités locales. — Action sociale - Agents communaux - Communes - Conseils municipaux - Districts - Départements - Dotation globale d'équipement - Education - Elus locaux - Emprunts - Fonction publique - Justice - Maires - Police - Santé - Syndicats de communes - Urbanisme - Code des communes - Code général des impôts.*

## SOMMAIRE

	Page
Introduction .....	5
• <i>Présentation du texte</i> .....	5
• <i>Ses principes</i> .....	7
• <i>Plan du rapport</i> .....	8
PREMIERE PARTIE. — Historique .....	11
• Les origines du projet .....	11
CHAPITRE PREMIER. — <i>Structures et institutions</i> .....	13
A. — Structures .....	13
1. Les départements .....	13
2. Les communes .....	14
Tableau : répartition des communes suivant l'importance de leur population depuis 1851 .....	15
B. — Les institutions municipales et départementales .....	18
1. Les expériences révolutionnaires .....	18
2. Du Consulat à la III <sup>e</sup> République .....	19
3. De la III <sup>e</sup> République à nos jours .....	20
CHAPITRE II. — <i>Les libertés locales</i> .....	22
CHAPITRE III. — <i>Attributions</i> .....	26
A. — Règles générales .....	26
B. — Développement des compétences locales .....	26
C. — L'étatisation des compétences locales .....	28
1. Gestion des biens .....	28
2. Police .....	28
3. Questions sociales .....	29
4. Questions scolaires .....	29
5. Politique culturelle et politique de loisirs .....	30
• Conclusion de la première partie .....	32
DEUXIEME PARTIE. — Analyse du projet de loi .....	33
CHAPITRE PREMIER. — <i>Le respect des structures et des institutions</i> .....	33
A. — Les structures .....	33
La coopération intercommunale .....	34
• Un changement d'attitude .....	34
1. Possibilité de retrait des groupements .....	34
2. Abrogation des dispositions concernant la fusion autoritaire ..	35
3. Les secteurs d'étude et de programmation .....	35
4. Le rapprochement des dispositions réglant les syndicats et les districts .....	35
B. — Les institutions .....	35
1. Libre fixation du nombre des adjoints .....	36
2. Les mairies de quartier .....	37
3. L'obligation d'informer la population .....	37
4. Une intervention systématique de la Cour des comptes .....	37
5. La participation aux décisions - le référendum .....	38

	Pages
CHAPITRE II. — <i>L'accroissement de la liberté locale</i> .....	39
A. — Une quasi-disparition de la tutelle administrative .....	39
• Les délibérations deviennent exécutoires dès leur publication sous une réserve et trois exceptions limitées .....	39
— La réserve : maintien du contrôle de légalité .....	40
— Les trois exceptions .....	40
a) Obligation, dans certains cas, d'un délai de dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture .....	41
b) Quelques cas d'approbation subsistent dans des domaines très importants .....	41
c) Des dispositions particulières sont prévues pour les communes en situation financière dangereuse .....	41
B. — L'allègement de la tutelle financière .....	42
1° Des facilités nouvelles dans la perception de certaines taxes ..	42
2° La liberté en matière d'emprunts .....	42
3° La suppression de la procédure d'inscription d'office .....	43
4° La réduction des dépenses obligatoires .....	44
5° Une nouvelle procédure de redressement financier des communes en déficit .....	44
C. — La substitution d'une dotation globale d'équipement aux subventions spécifiques .....	45
• Critique du système actuel .....	46
• La globalisation des emprunts .....	47
• La dotation globale d'équipement .....	48
— Son montant .....	48
— Les modalités de sa répartition .....	49
— L'absence d'indexation .....	49
D. — L'allègement des normes techniques et des réglementations .....	49
• La remise en ordre des textes existants .....	49
• L'établissement d'un code des prescriptions techniques propres aux services départementaux et communaux .....	50
E. — De meilleurs moyens d'action .....	50
1. Le statut des élus locaux .....	50
• Les autorisations d'absence .....	51
• Le maire à temps complet .....	51
• Le relèvement des indemnités .....	51
• Le maintien du système de retraite actuel .....	51
2. Le personnel .....	52
• Les emplois supérieurs .....	52
• Le centre de formation des personnels communaux et les syndicats de communes pour le personnel .....	52
• L'amélioration du recrutement et du déroulement de la carrière ..	52
• Les secrétaires généraux .....	52
CHAPITRE III. — <i>Transferts et mise en ordre des compétences</i> .....	53
A. — Justice .....	53
B. — Police .....	54
C. — L'aide sociale et la santé .....	55
1. L'aide sociale .....	55
2. La santé .....	57
D. — Éducation .....	57
1. Le conseil départemental de l'éducation .....	57
2. La distribution des bourses .....	58
3. Les transports scolaires .....	58
E. — L'urbanisme .....	59
F. — Dispositions financières .....	59
G. — Autres dispositions .....	60

	Pages
TROISIÈME PARTIE. — Comparaisons européennes .....	61
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les structures et les institutions</i> .....	62
A. — Les structures .....	62
1. Les collectivités de base .....	62
• Les politiques de regroupement et leurs résultats .....	62
• Des collectivités de base relativement importantes .....	62
• La nécessité d'instituer des subdivisions de communes ....	63
2. Les collectivités intermédiaires : des options très disparates ....	63
Tableau : structures des collectivités locales en Europe .....	63
B. — Les institutions municipales .....	66
1. Les pays à organe unique .....	66
• L'importance des commissions .....	66
• L'effacement du maire .....	66
Tableau : les institutions municipales en Europe .....	67
2. Les pays où deux organes d'administration coexistent .....	68
CHAPITRE II. — <i>Le degré d'autonomie locale</i> .....	68
A. — La tutelle classique .....	68
1. La tutelle par approbation .....	68
Tableau : degré d'autonomie locale en Europe .....	69
2. Le contrôle de la légalité .....	71
a) Les recours administratifs .....	71
b) Les recours juridictionnels .....	71
B. — Les subventions .....	72
CHAPITRE III. — <i>Attributions</i> .....	72
— Il n'existe dans aucun pays de frontière rigide entre les attributions du pouvoir central et celles des collectivités décentralisées .....	72
— La compétence locale s'exerce dans trois grands domaines .....	73
— Les ressources mises à la disposition des communes pour faire face à leurs obligations varient d'un pays à l'autre .....	73
ANNEXES A LA TROISIÈME PARTIE. — <i>Partage des compétences entre l'Etat et   les collectivités locales dans quelques pays européens</i> .....	75
I. — République fédérale d'Allemagne .....	76
II. — Belgique .....	77
III. — Royaume-Uni .....	79
IV. — Suisse .....	81
QUATRIÈME PARTIE. — <i>Les collectivités territoriales dans la Constitution de 1958.</i>	83
CHAPITRE PREMIER. — <i>Structures et institutions</i> .....	83
A. — Structures .....	85
• Les constituants de 1958 ont pris les communes et les départe- ments comme des réalités pré-existantes .....	85
• Seule la loi peut imposer leur regroupement .....	86
B. — Institutions .....	86
1. Les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus .....	86
• Le référendum communal proposé par le Gouvernement est contraire à la Constitution .....	86
• Les associations qui ne sont pas élues peuvent être consultées mais ne peuvent pas participer aux décisions .....	86
• Le domaine législatif s'étend à tout ce qui concerne le fon- ctionnement interne des collectivités locales .....	86
2. Le « délégué du Gouvernement » .....	87

	Pages
CHAPITRE II. — <i>Libertés locales</i> .....	88
A. — L'exercice de la tutelle .....	88
• Tout ce qui relève de la tutelle est du domaine de la loi .....	88
• La notion d'« autorité supérieure » .....	88
B. — Le personnel .....	89
• Le domaine de la loi est plus vaste pour le personnel municipal que pour le personnel de l'Etat .....	89
C. — Les ressources .....	89
• La détermination des impôts relève de la loi .....	89
• Le problème de la dotation globale d'équipement-comparaison avec la dotation globale de fonctionnement .....	89
CHAPITRE III. — <i>Les attributions</i> .....	92
• La délimitation des compétences des collectivités locales est du domaine de la loi .....	92
• Leur représentation dans des organismes ayant quelques pouvoirs en ce qui les concerne aussi .....	92
• Analyse de trois cas .....	92
— Le Conseil national des services publics départementaux et com- munaux .....	92
— Le Conseil de l'éducation .....	93
— La Commission nationale paritaire du personnel communal .....	93
Table des matières succinctes des autres tomes du rapport .....	95
Tome II. — Travaux de la Commission .....	95
Tome III. — Examen des articles et amendements .....	95
Tome IV. — Tableau comparatif .....	98

---

## INTRODUCTION

---

### PRÉSENTATION DU TEXTE

Renforcer nos départements et nos communes, permettre à la démocratie locale de jouer à plein avec la participation active de l'ensemble des habitants, faciliter aux élus locaux l'exercice de leurs responsabilités, leur en donner les moyens en hommes et en argent, réduire au minimum les contrôles de l'Etat, confier à nos collectivités locales de plus larges compétences tout en leur enlevant les charges qu'elles supportent indûment, telles sont les ambitions du projet qui vous est soumis.

Ce programme est si étendu, si nouveau, si contraire à des habitudes multiséculaires qu'à l'évidence une unique loi ne suffira pas à le remplir. Il en faudra beaucoup d'autres et un effort prolongé. C'est bien de cette façon que le projet se présente. La plupart de ses dispositions sont, certes, d'application immédiate mais il en contient d'autres qui n'auront pas de portée pratique si elles ne sont pas confirmées et expliquées par des lois à venir et plusieurs qui ne s'expliquent et ne se justifient que comme l'amorce de changements ultérieurs.

A ce propos on a parlé de loi-cadre. Le terme n'est pas exact et il n'a d'ailleurs guère de sens dans notre système constitutionnel actuel. La loi-cadre est normalement une loi qui renvoie à des décrets la charge de mettre en œuvre les principes qu'elle pose, notre Constitution l'interdit. De surcroît, toutes les lois ayant égale valeur, le législateur d'aujourd'hui ne saurait aucunement imposer ses décisions au législateur de demain. Ce qu'une loi a fait une autre loi peut aussi bien le défaire et ne tenir aucun compte des orientations antérieures.

En réalité, nous sommes en face d'une loi d'intention ou de programme indiquant les étapes ultérieures avec l'espoir d'une réelle continuité dans l'action gouvernementale et dans la volonté parlementaire. Il ne faudra donc pas s'étonner, compte tenu de l'ampleur des transformations à envisager, de ne pas trouver sur tous les points dans le texte des indications de détail, ni imaginer qu'on pourrait par une seule loi passer d'une centralisation traditionnelle, et à certains égards toujours justifiée, à une décentralisation qui ne peut se faire qu'avec le temps et au prix d'expériences voire d'échecs et de réussites.

Il faut à la fois que l'Etat accepte de nouvelles manières d'agir, que le pouvoir central s'en remette à des autorités qui ne dépendent pas pleinement de lui, que les Ministères cessent de voir la province avec défiance et que les préfets comme les services techniques laissent davantage d'initiatives aux départements et aux communes.

Dans le même temps, il faut que ces collectivités locales prennent conscience de leurs possibilités nouvelles, y adaptent leur administration et leur organisation. Tout cela ne peut se faire en un seul temps.

Tel qu'il est, le projet compte plus de 150 articles. Il reprend beaucoup de dispositions du Code des communes. Il complète et modifie d'autres codes : le Code du travail, le Code de la famille et de l'aide sociale, le Code de la santé publique, le Code de l'urbanisme ainsi qu'un grand nombre de loi au premier rang desquelles figure la loi du 10 août 1871 sur les départements. Il touche aux sujets les plus variés et on peut dire à certains égards qu'il concerne davantage les structures de l'Etat et ses manières d'agir que les collectivités locales elles-mêmes.

Pour tenter de mettre de l'ordre dans la présentation du projet, le Gouvernement a renoncé à suivre dans leur numérotation les articles du Code des communes qui servent pourtant de trame à beaucoup de dispositions du texte. Il lui a paru plus clair de faire dans le projet des divisions en titres et chapitres selon les problèmes qu'il entendait aborder, parlant à la fois des départements et des communes quand les mesures qui les concernaient étaient identiques. Cela l'a conduit, dans certains cas, à des rédactions curieuses au point de faire revenir à plusieurs reprises sur un même article de loi pour y apporter successivement plusieurs modifications partielles, parce qu'indépendantes les unes des autres et imposées par des considérations sans lien logique entre elles.

De là est née la division du projet en six titres.

Le titre premier a pour objet l'allégement des contrôles administratifs, financiers et techniques. Il traite de sujets très divers : l'allégement de la tutelle administrative, les modifications du contrôle financier et du contrôle technique, la création d'une dotation globale d'équipement.

Le titre II a trait aux modifications de compétences des collectivités locales: Il passe tout à tour de la justice à la police, de l'aide sociale et de la santé à l'éducation et, enfin, à l'urbanisme.

Le titre III est relatif au statut des élus locaux.

Le titre IV est consacré au statut du personnel communal.

Le titre V traite de la coopération intercommunale.

Le titre VI a pour objet l'information et la participation de la population à la vie municipale.

## SES PRINCIPES

Malgré l'effort de synthèse que constitue la division par titres, le projet est d'une lecture difficile. Au premier abord, on a l'impression d'un foisonnement de dispositions plus ou moins indépendantes les unes des autres.

L'exposé des motifs est lui aussi avare d'explications. Il a un caractère strictement pragmatique et à le lire, on pourrait croire que la loi est, somme toute, faite d'une superposition de détails.

Ce n'est pourtant là qu'une apparence et ce sont au contraire les positions de principe du projet qui font son principal intérêt. A la base de tout texte, il y a une action pour la liberté locale avec l'acceptation de toutes les conséquences de la liberté qui peut amener des déceptions, entraîner des inégalités entre les collectivités et parfois même des risques d'injustice. Ce sont là des inconvénients inévitables de toute liberté, la liberté locale comme les autres. Jusqu'à présent l'idée dominante a généralement été de prendre de multiples précautions contre les erreurs des collectivités locales, au point d'étouffer leur initiative. Le choix proposé aujourd'hui est celui de départements et de communes plus libres et, partant, plus responsables, moins contrôlés, en mesure de prendre des initiatives et de faire des expériences — y compris, parfois, des expériences malheureuses —, afin qu'au total la liberté soit la règle dans nos structures administratives comme elle l'est dans notre organisation politique d'ensemble.

Cette ligne de pensée unique se concrétise de trois façons principales :

1° Le respect des structures et des institutions locales, celles des départements comme celles des communes qui, jusqu'à ce jour, ont maintenu une vie locale très démocratique et résisté courageusement, souvent victorieusement, à l'envahissement étatique. Le titre V sur la coopération intercommunale et le titre VI sur l'information et la participation des habitants n'ont pour but que de renforcer cette vitalité mais nullement de transformer nos collectivités locales qui constituent autant de réalités précieuses, une manière de patrimoine français dans le domaine de la décentralisation.

2° L'accroissement des libertés locales est ce à quoi tendent directement le titre premier tout entier et, indirectement, le titre III sur le statut des élus, et le titre IV sur le statut du personnel puisque la disponibilité des élus et la qualité du personnel sont des conditions essentielles pour que la liberté joue à plein.



**3° Mieux définir la compétence des départements et des communes et leur confier toutes les charges qui peuvent être décentralisées, c'est ce qu'on appelle parfois le principe de subsidiarité : quand une mission peut être confiée à différents échelons administratifs, il convient de donner la préférence à celui qui est le plus près de la base ; c'est exactement le contraire de la centralisation.**

## **PLAN DU RAPPORT**

Pour faire une étude d'ensemble du projet, nous partirons des trois principes fondamentaux que nous venons de dégager. Nous laisserons ainsi provisoirement de côté et les questions secondaires et le détail des textes. Nous orienterons ainsi la discussion générale vers les principes et les conceptions qui inspirent toute la loi, comme, semble-t-il, cela devrait être.

C'est seulement dans l'avant-dernière partie du rapport, son tome III, en examinant un à un les articles, que nous traiterons donc toutes les questions de moindre importance et que nous ferons les mises au point qui concernent seulement les rédactions ou les problèmes annexes.

Cette façon de faire ne nous écartera pas trop de l'ordre du projet tel que l'exprime sa division en six titres. Il se trouve en effet que chaque titre se raccorde, pour l'essentiel de son contenu, à une seule des trois principales idées que nous avons soulignées.

Le tome premier de ce rapport est celui qui contiendra la présentation de la réforme. Il comprendra lui-même quatre parties :

— Première partie : l'historique des options successives dont le projet marque l'aboutissement.

— Deuxième partie : l'analyse générale du projet.

— Troisième partie : comparaison rapide de notre législation avec celle de quelques autres pays démocratiques d'Europe.

— Quatrième partie : réflexions constitutionnelles.

Le tome II résumera les travaux de la Commission.

Ce deuxième tome sera sensiblement plus long que le premier, du fait que la Commission s'est à plusieurs égards écartée sensiblement du projet, et a toujours essayé avant de se prononcer d'étudier de son mieux les problèmes qu'il posait.

Le tome IV contiendra le tableau comparatif.

Chacune des quatre parties du premier tome sera elle-même subdivisée en chapitres portant chacun sur des thèmes fondamentaux, avec référence à l'essentiel d'un ou plusieurs titres du projet :

— Chapitre premier : Respect des structures et des institutions (références : titre V sur la coopération intercommunale, titre VI sur l'information et la participation des habitants).

— Chapitre II : L'accroissement des libertés locales (références : titre premier du projet qui traite des libertés locales, titre III sur le statut des élus, titre IV sur le personnel).

— Chapitre III : Les problèmes de compétence des collectivités locales (référence : titre II du projet).

## PREMIÈRE PARTIE

---

### HISTORIQUE

#### LES ORIGINES DU PROJET

A l'étranger souvent et parfois aussi chez nous, on présente la France comme l'Etat centralisateur par excellence, jugement sommaire qui a pu être fondé dans le passé, mais qui, depuis longtemps, mérite d'être nuancé. Sa persistance montre surtout que les mauvaises réputations survivent longtemps après qu'elles ont cessé d'être tout à fait justifiées.

Il est vrai que la France a refusé le système fédéral. Elle tient à son unité dans laquelle elle trouve à la fois une force pour la nation et pour les Français une garantie d'égalité dans le respect de leurs droits et de leurs libertés. En réaffirmant l'une après l'autre que la République est une et indivisible, nos Constitutions expriment une volonté permanente des Français dont ils ont fait un des fondements de toute notre organisation politique.

Il est vrai aussi que le Consulat, République autoritaire et centralisatrice inspirée par Bonaparte, a instauré durablement en France un régime dans lequel les libertés locales n'existaient guère.

Il est vrai encore qu'il y a eu depuis lors et qu'il y a toujours une certaine tendance à la mainmise parisienne sur le pays en général, sur sa vie administrative en particulier.

Mais ce courant unitaire n'empêche pas que la liberté locale a elle aussi toujours eu en France des défenseurs vigoureux qui, à bien des égards, ont progressivement réussi à faire prévaloir leur opinion dans nos affaires publiques. Sous leur influence des institutions se sont mises en place qui, dans les cadres géographiques bien délimités de nos départements et de nos communes, disposent d'une large autonomie qui leur est garantie par nos lois, nos Constitutions et surtout par un assentiment, lui aussi général, de la nation.

Ainsi face aux administrations centrales et contre leur prétention à l'omnipotence, nos collectivités peuvent faire valoir la diversité des situations locales, prendre des décisions diversifiées,

adapter les textes et, au total, introduire dans notre pratique administrative une souplesse dont le pouvoir national est incapable.

La vérité est que la situation est complexe. La France a tendance à recourir à tout propos à la protection de l'Etat qui serait sans doute moins envahissant, s'il ne se sentait pas appuyé par une large fraction de l'opinion publique. Mais en même temps la nécessité des libertés locales est admise presque sans conteste en dépit des exigences du pouvoir central.

C'est cette dualité de tendances opposées qui est la véritable caractéristique de la France d'aujourd'hui, à la suite d'une lente évolution historique.

C'est ce qui apparaît clairement si nous tentons de rechercher dans le passé l'origine des trois principes du projet de loi dont nous discutons :

1° le respect des structures et des institutions locales peut être regardé à l'heure actuelle comme un point acquis. Le projet le confirme ;

2° l'accroissement des libertés des collectivités locales s'est fait de façon quasi constante. Le projet propose de poursuivre l'évolution dans le même sens ;

3° l'élargissement des attributions des départements et des communes est au contraire une idée relativement neuve, presque un retournement dans la lutte d'influence qui a conduit l'Etat à revendiquer progressivement beaucoup des compétences des départements et des communes.

## CHAPITRE PREMIER

### STRUCTURES ET INSTITUTIONS

#### A. — Structures.

Nos départements et nos communes sont fils de la Constituante. Le découpage du pays qui s'est fait alors a donné le jour aux collectivités locales que nous avons aujourd'hui presque inchangées après deux siècles.

La révolution naissante n'avait d'ailleurs fait que consacrer dans la plupart des cas les limites des paroisses et des provinces dont l'origine remonte si loin dans le passé que nul ne peut dire au juste comment les contours actuels de nos départements et de nos communes se sont dessinés.

Cette longévité très exceptionnelle dans nos affaires publiques justifie, au moins pour une part, l'attachement des Français au clocher de leur village, aux murs de leur ville et même à leurs départements qui sont devenus les provinces d'aujourd'hui dans le cœur des populations.

Ce n'est pas à dire que la délimitation de ces collectivités ait été à l'abri des constitutions. Tout au contraire les critiques à ce sujet n'ont pour ainsi dire jamais cessé depuis 1790, aussi bien à propos des départements qu'à propos des communes.

#### 1. *Les départements.*

A certains moments, d'aucuns ont pensé que le département était trop vaste, trop éloigné des administrés, et qu'il fallait intercaler entre lui et les communes des organismes intermédiaires, des subdivisions de départements.

Les constituants de 1789 avaient d'ailleurs créé des districts dans chaque département, entre trois et neuf par département, 534 en tout.

Mais la vie des districts fut brève. La Constitution du 5 fructidor an III, celle des thermidoriens, les supprima dans l'espoir de remettre de l'ordre dans nos structures locales trop complexes.

La Constitution du 24 frimaire de l'an VIII, sans ressusciter les 534 districts supprimés cinq ans auparavant, institua 374 arrondissements. A la différence des districts, il ne s'agissait pas de collectivités locales mais de subdivisions de l'Etat, ce qu'ils sont encore

aujourd'hui. Ils n'ont jamais eu beaucoup de vitalité, à tel point que les conseils d'arrondissements ont disparu depuis la loi du 12 octobre 1940 sans que personne y ait trouvé à redire, même à l'époque de la Libération où beaucoup de lois de Vichy furent abrogées.

Actuellement, le département n'est plus guère contesté, comme trop grand mais bien plutôt, selon les dires de certains, comme trop peu étendu. On ne lui oppose plus comme autrefois les anciennes provinces mais le système plus récent de la région. Il y a eu à ce sujet, de 1959 jusqu'au référendum de 1969, d'amples débats, mais il semble que l'on soit maintenant parvenu à une solution d'équilibre. La région s'est instaurée non comme collectivité locale mais comme établissement public. Le vocabulaire a son importance : il souligne que la région ne doit pas supplanter les départements mais au contraire les aider à mieux accomplir leurs tâches difficiles.

La dimension du département est telle, non seulement qu'elle est suffisante pour que la plupart des services collectifs y fonctionnent à l'aise, mais aussi et surtout pour absorber toute l'activité des administrateurs qui, comme les préfets, doivent connaître personnellement les situations locales. Cela est si vrai qu'une des réformes récentes qui ont le plus vite et le mieux réussi est celle qui a été faite il y a quinze ans, par la loi du 10 juillet 1964 qui a découpé la région parisienne en départements tout neufs. En très peu d'années, ces jeunes départements ont pour ainsi dire trouvé leur âme, ils sont devenus des réalités humaines à l'instar des départements plus anciens.

## 2. *Les communes.*

Beaucoup plus que les départements, les communes ont été critiquées parce que trop nombreuses et, dans leur ensemble, trop petites. Ce point de vue n'est pas neuf. Le désir d'unir les communes rurales s'est manifesté presque dès leur création, si bien que la Constitution du 5 fructidor de l'an III et le décret du 21 du même mois décidaient que les communes devraient avoir 5.000 habitants au moins. A partir de ce chiffre, les collectivités existantes avaient leur indépendance, en dessous elles n'avaient que deux élus, un agent municipal et un adjoint, ces deux élus faisant partie d'une municipalité de canton atteignant le chiffre fatidique de 5.000 âmes.

L'expérience fut brève. Elle heurtait de front le sentiment public de toutes les zones rurales. Prenant acte de cette opinion générale, la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, celle même qui créait avec les préfets et les sous-préfets l'armature d'un régime fort et centralisé, rétablissait la multiplicité des communes rurales, afin d'obtenir plus aisément des habitants le concours indispensable au relèvement du pays après dix années de troubles.

**RÉPARTITION DES COMMUNES SUIVANT L'IMPORTANCE DE LEUR POPULATION DEPUIS 1851 (1)**

	Nombre de communes				Population de ces communes (2)		
	1851	1881	1908	1975	1851	1908	1975
100.000 habitants et plus .....	5	10	37	39	1.656.901	9.641.471	9.667.102
80.000 à moins de 100.000 ....			10	14	692.033	897.750	1.233.885
50.000 — 80.000 .....	10	19	50	56		3.043.475	9.667.102
30.000 — 50.000 .....	18	18	100	120	709.297	3.911.758	4.570.797
20.000 — 30.000 .....	20	44	137	157	566.703	3.347.322	3.804.960
10.000 — 20.000 .....	93	132	345	381	1.393.762	4.713.885	5.242.414
9.000 — 10.000 .....			69	62		652.492	587.281
6.000 — 9.000 .....	271	312	327	403	1.939.084	2.380.872	2.956.153
5.000 — 6.000 .....			246	263		1.342.895	1.426.244
4.000 — 5.000 .....	235	246	312	355	1.070.384	1.381.232	1.576.025
3.500 — 4.000 .....		200	234	238		870.046	888.712
3.000 — 3.500 .....	565		326	346	1.968.358	1.068.283	1.120.112
2.500 — 3.000 .....		554	392	475		1.071.161	1.299.151
2.000 — 2.500 .....	1.462	834	669	739	3.557.882	1.487.233	1.635.676
1.500 — 2.000 .....	2.094	1.917	1.134	1.153	3.588.043	1.948.196	1.978.405
1.000 — 1.500 .....	4.423	3.982	2.484	2.408	5.359.537	2.991.699	2.916.513
700 — 1.000 .....			2.860	2.677		2.359.360	2.214.351
500 — 700 .....	11.955	10.633	3.964	3.777	8.445.802	2.316.167	2.210.403
400 — 500 .....	3.916	3.599	2.776	2.445	1.747.193	1.233.312	1.081.872
300 — 400 .....	4.618	4.333	4.018	3.736	1.046.864	1.387.331	1.291.755
200 — 300 .....	4.157	4.732	5.822	5.344	1.612.080	1.428.675	1.313.199
100 — 200 .....	2.560	3.486	7.514	7.204	400.434	1.111.813	1.063.298
50 — 100 .....	433	653	2.895	3.006	32.813	221.049	228.573
moins de 50 .....		67	982	996		33.100	34.126
	36.835	36.097	57.708	36.394	35.787.170	50.840.577	53.696.770

(1) En 1851, la population n'a pas été recensée selon les mêmes critères : de ce fait, il n'est pas possible de faire une comparaison valable. Source : I.N.S.E.E.

(2) Source : Rapport de la Commission sur le développement des responsabilités des collectivités locales (« rapport Guichard »).

Depuis lors, le dialogue théorique entre tenants et adversaires de nos structures municipales n'a jamais tout à fait cessé. Mais dans la pratique, ce n'est guère qu'il y a un siècle qu'est apparue l'utilité de groupements de communes pour prendre en charge certains services locaux à l'étroit dans le cadre municipal devenu d'autant plus insuffisant que la dépopulation des campagnes s'accroissait. La loi du 22 mars 1890 résolut durablement cette question en créant les syndicats de communes, institution heureuse puisqu'elle satisfait pratiquement tous les besoins durant plus d'un demi-siècle.

Après la guerre de 1939, l'idée de regrouper les petites communes réapparut dans la vie publique avec une insistance nouvelle. L'article 86 de la Constitution de 1946 y fait allusion en parlant de « regroupement éventuel » des collectivités locales, mais c'est surtout avec la V<sup>e</sup> République qu'on passa du domaine des études et des réflexions à celui des décisions tendant à systématiser la collaboration intercommunale. Citons en particulier :

- l'ordonnance 59-29 du 5 janvier 1959 sur les syndicats à vocation multiple ;
- l'ordonnance 59-30 de la même date sur les districts urbains ;
- la loi du 6 juillet 1966 facilitant les regroupements ;
- la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines ;
- la loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 qui modifie profondément les ordonnances de 1959 dans le sens des regroupements plus ou moins imposés.

La résistance à cette politique persévérante fut plus persévérante encore. Le Gouvernement crut en venir à bout en accordant des faveurs financières aux communes qui se regroupaient. Sa politique débuta sur ce point avec le décret n° 64-884 du 27 avril 1964. Elle fut beaucoup accentuée par la loi du 16 juillet 1976 qui portait à 50 % les majorations des subventions accordées aux communes fusionnées. Cette loi prétendait obtenir à prix d'argent l'accord des communes pour de très nombreux regroupements. Les résultats furent tout différents de ce que les auteurs du texte imaginaient. Il n'y eut qu'une minorité de communes à être tentées par les grosses subventions et à accepter de disparaître dans des unités plus vastes.

Au 1<sup>er</sup> mars 1970, il y avait eu 350 fusions de communes, 90 créations de districts et 1.108 constitutions de S.I.V.O.M. Après la mise en œuvre de la loi du 16 juillet 1971, le nombre des communes avait décri de plus d'un millier, mais il en subsistait, au 1<sup>er</sup> janvier 1977, 36.394, dont 32.746 de moins de 2.000 habitants. A la même date, on compte 1.858 S.I.V.O.M., 155 districts et 9 communautés urbaines, dont 4 imposées par la loi. Non seulement la très grande majorité des communes a entendu garder sa liberté, mais après expérience, beaucoup des regroupements qui avaient été acceptés sont critiqués parfois par ceux-là mêmes qui leur avaient donné au départ leur consentement.

L'accroissement massif des dépenses a caractérisé l'installation des communautés urbaines. Le rapport Guichard, pourtant très favorable aux groupements de communes, le reconnaît clairement. Il écrit : « Les résultats obtenus par les communautés urbaines ont eu souvent pour contrepartie la mise en place d'un échelon supplé-



mentaire d'administration et une dilution des responsabilités. Il en est résulté un alourdissement notable des dépenses de fonctionnement, notamment de personnel, et le développement excessif ou prématuré d'investissements non prioritaires entrepris par les communes déchargées des équipements pris en compte par la communauté ». Le rapport ajoute : « La Commission a observé que ces difficultés correspondaient, pour une large part, à l'insuffisance de conscience communautaire », ce qui montre une fois de plus à qui veut bien l'admettre que ni la loi ni le décret ne sont en mesure de créer de collectivités locales. Il y faut l'accord des populations et l'appui de l'opinion publique.

Maintenant, nombre de villes insérées dans des groupements s'y trouvent mal à l'aise et souhaiteraient en sortir, ce qui a conduit à l'adoption de la loi n° 76-665 du 19 juillet 1976 modifiant certaines dispositions du Code de l'administration communale. On trouve un peu partout dans les syndicats à vocation multiple et dans les districts ce mouvement de recul et certaines fusions, mariages plus ou moins involontaires, font maintenant l'objet de demandes de divorce.

L'Association des maires de France avait mis le Gouvernement en garde contre les inconvénients des opérations menées à grands frais pour favoriser les fusions de communes ou aboutir, comme on disait alors, à une administration à deux degrés. Cette Association était pourtant favorable à une coopération intercommunale systématique, elle en admettait l'utilité au point de proposer d'organiser sur l'ensemble du territoire des groupements de communes, des secteurs dont la tâche exclusive, au moins au départ, aurait été de faire faire des études d'aménagement et de programmer les investissements. Les auteurs de ces propositions pensaient retenir par là ce qu'il y avait de justifié dans les orientations du Gouvernement. Il ne fallait pas que la diversité des communes conduisit à une multiplication d'investissements inutiles. Il était bon qu'il y eu entre communes des arbitrages pour éviter de disséminer des installations concurrentes, pour faciliter les installations complémentaires, dans les différentes communes, pour faire choisir les implantations les plus justifiées par l'intérêt d'un ensemble de communes et, en toute hypothèse, pour rechercher un certain équilibre entre les charges supportées par les communes qui fournissent des prestations aux habitants des communes voisines et les avantages que ces habitants peuvent en tirer sans que leurs communes participent véritablement à ces dépenses.

Le Gouvernement n'a pas voulu accepter cette proposition parce qu'il la jugeait insuffisante. Il admit seulement qu'on pourrait créer des secteurs d'étude et de programmation comme un pis-aller quand les autres solutions auraient été refusées par les collectivités locales ou, après référendum, par leurs habitants. Tel était le sens de l'une des dispositions de la loi du 16 juillet 1971. En fait, il n'a pas été créé de tels secteurs, le Gouvernement sentant bien qu'ils n'auraient pas d'efficacité s'ils n'étaient pas voulus, et pour avoir été trop loin

ou trop vite, on a alors négligé ce qui aurait pu être le point de départ d'une coopération systématique et volontaire des communes entre elles, prêtes à se grouper dès lors qu'elles le faisaient librement.

Ces échecs répétés n'ont pas suffi à convaincre certains tenants des regroupements de communes, à tel point que le rapport Guichard, établi en 1976 à la demande du Gouvernement pour examiner les problèmes des collectivités locales, fait encore du regroupement une condition préalable à toute réforme. Pourtant l'enquête menée en 1977 auprès de l'ensemble des maires va tout à fait dans le sens des expériences de 1971. Elle montre le désir des élus locaux qui est avant tout que leurs communes conservent leur autonomie, garantie de leur efficacité.

## B. — Les institutions municipales et départementales.

### 1. *Les expériences révolutionnaires.*

La loi du 22 décembre 1789 qui créait les départements et les communes, les dotait d'une organisation qui reposait exclusivement sur l'élection des responsables, élection, il est vrai, qui se faisait alors au suffrage restreint.

Dans les communes, le maire était assisté d'officiers municipaux formant un corps municipal, eux-mêmes entourés de notables en nombre double du corps municipal, pour constituer le conseil général de la commune. Les départements avaient à leur tête un conseil de 36 membres et un directoire de 6 membres élus par ce conseil. L'Etat était représenté à tous les échelons par un procureur, procureur de la commune, procureur syndic de district, procureur général syndic de département, mais, chose pour nous surprenante, ces représentants de l'Etat étaient élus de la même manière et en même temps que les autorités municipales ou départementales.

Ces institutions admirablement libérales durèrent fort peu. Elles ont conduit aux oppositions sanglantes entre Montagnards et Girondins sur le thème du « fédéralisme ». Depuis lors la méfiance du pouvoir central à l'égard des autorités locales n'a jamais tout à fait cessé et c'est à cette période qu'on fait souvent remonter toutes nos tendances centralisatrices, bien qu'elles soient au vrai, bien antérieures et remontent au moins à Henri IV. Le fédéralisme fut écrasé par les représentants du peuple en exécution du décret du 9 mars 1793 et la liberté des pouvoirs locaux disparut presque complètement.

L'autorité politique locale passa alors aux comités de salut public, qui n'avaient d'autre autorité que la force des convictions qui les animaient.

Le décret du 14 frimaire an II supprima complètement les conseils de département et les syndics, ne laissant subsister que les directoires dont la présidence changeait chaque mois. La Constitution du 5 fructidor de l'an III confirma cette orientation. L'assemblée départementale ne compta plus que cinq membres. Elle se renouvelait par cinquième tous les ans, de plus le Directoire de la République pouvait destituer ces assemblées.

Dans le même temps, l'institution des municipalités de canton réduisit considérablement le nombre des élus municipaux. Les représentants du pouvoir exécutif furent installés pour requérir l'exécution des lois. La liberté locale entra un peu en sommeil.

## 2. Du Consulat à la III<sup>e</sup> République.

C'était encore trop de liberté, quand le Consulat s'installa. On voulait un régime fort et cohérent, l'existence d'autorités locales parut incompatible avec le programme. La Constitution du 24 frimaire de l'an VIII posa en principe la subordination des autorités locales aux Ministres. La loi du 28 pluviôse de la même année enleva pour longtemps aux pouvoirs locaux et leur autonomie et leur caractère électif.

Ainsi, à la date de pluviôse an VIII, une période de liberté locale prend fin, mais en même temps, chose remarquable, commence une lente évolution qui a progressivement amené la France à organiser la liberté locale de façon effective et générale.

De l'an VIII date l'institution du préfet, du sous-préfet et du maire qui était lui aussi alors un représentant de l'Etat. Chacun de ces trois personnages avait la double responsabilité d'agir au nom du pouvoir central et d'assurer l'administration locale sans d'ailleurs que la frontière fût bien nette entre les diverses tâches.

On avait gardé les conseils municipaux et les conseils généraux et créé de surcroît des conseils d'arrondissements. Mais les membres de tous ces conseils étaient nommés et non élus et ne siégeaient que fort peu, à peine quinze jours par an. De surcroît, ils pouvaient toujours être destitués.

Il est assez extraordinaire que des institutions libérales aient pu se créer sans brusque renversement d'un régime si centralisé. Cela demanda à vrai dire beaucoup de temps.

Sous la Restauration, le mouvement s'amorça au point que des projets de loi assez libéraux étaient pendants devant les chambres quand intervint la révolution de 1830 qui en empêcha l'aboutissement. La monarchie de juillet reprit l'affaire. La loi du 21 mars 1831 pour les communes, la loi du 22 juin 1833 instaurèrent pour les départements à nouveau l'élection des conseils municipaux et des conseils généraux.

Le maire était obligatoirement choisi parmi les élus. Les conseils municipaux avaient quatre sessions par an. Les conseils généraux élaient leur bureau, mais le préfet restait à leur tête et le nombre de leurs sessions était restreint comme leurs pouvoirs.

Moins de cinq ans après, une deuxième série de réformes intervint. La loi du 18 juillet 1837 pour les conseils municipaux et la loi du 10 mai 1838 pour les conseils généraux leur donnèrent quelques pouvoirs de décision alors que, jusque-là, c'étaient de simples donneurs d'avis.

La révolution de 1848 introduisit le suffrage universel dans l'élection des conseils locaux comme à l'échelon national. Les maires furent élus par les conseils dans les communes de moins de 6.000 habitants. Dans les communes plus importantes, le pouvoir central continua de nommer les maires. On allait revenir aux libertés de la Première République quand le Second Empire interrompit l'évolution.

La Constitution du 14 janvier 1852 rétablit les maires nommés et laissa au Gouvernement la faculté de choisir ses maires en dehors des conseils municipaux tout en maintenant l'élection des conseils municipaux et des conseils généraux. Les lois de l'Empire autoritaire, celles des 7 juillet 1852 et 5 mai 1855 accrurent encore les pouvoirs de l'Etat.

Pourtant c'est à cette période que le désir de liberté locale s'affirma de plus en plus dans l'opinion au point qu'avec l'empire libéral, les libertés locales prirent des dimensions qu'elles n'avaient pas eues depuis le début du siècle. Les lois du 10 juillet 1866 et du 24 juillet 1867 dotaient, la première les conseils généraux, la seconde les conseils municipaux, de véritables pouvoirs non plus seulement d'avis mais de décision. Pour les conseils généraux, ces pouvoirs allaient jusqu'au droit de statuer définitivement sur la plupart des matières « d'intérêt exclusivement départemental », sous réserve du droit pour le Gouvernement d'annuler les délibérations non soumises à approbation pour irrégularité ou violation de la loi.

Après 1870 tout était mûr pour de grandes réformes que souhaitait l'opposition au Second Empire tant monarchique que républicaine.

### *3. De la III<sup>e</sup> République à nos jours.*

Les départements par la loi du 10 août 1871, les communes par la loi du 5 avril 1884 reçurent des institutions qui n'ont guère été modifiées jusqu'à maintenant. Election des conseils municipaux, des conseils généraux, des maires. Autorité préfectorale maintenue, le préfet restant nommé par le Pouvoir tout en ayant la double mission de

représenter l'Etat et d'assurer l'exécution des délibérations des conseils généraux. Depuis lors il y a eu de très nombreux textes mais aucun n'a modifié substantiellement cet équilibre, si l'on met à part l'acte du 16 novembre 1940 qui instaura la nomination des municipalités dans les communes de plus de 2.000 habitants et l'acte du 12 octobre 1940 qui suspendit les conseils généraux. Sitôt la Libération, le système ancien fut rétabli et la Constitution du 27 octobre 1946 consacra plusieurs articles aux libertés locales ce qui montre l'importance qu'elle y attachait.

L'article 89 de cette Constitution ouvrait la voie à de nouvelles réformes, au premier rang desquelles, dans l'esprit de certains, figurait le remplacement du préfet comme exécutif du département par une manière de maire de département élu par le conseil général. Ce point de vue théorique fut progressivement abandonné. La pratique de la IV<sup>e</sup> et de la V<sup>e</sup> République est restée fidèle au système des lois de 1871 et 1884.

S'il faut mentionner une évolution dans les institutions, cette évolution n'est pas le fait de la loi : elle est née du désir de certains habitants de participer davantage à la direction des affaires locales. Cette participation se faisait d'elle-même dans les petites communes d'autrefois ; elle est devenue plus difficile à la fois à cause de la complexité des problèmes techniques qui se posent aux élus locaux et à cause de la dimension des agglomérations urbaines. Partout pourtant le désir de la participation est à l'ordre du jour.

A part ce qui touche la participation, une seule question reste souvent posée. Ne conviendrait-il pas de faire retour à la représentation proportionnelle dans les villes de plus de 30.000 habitants pour précisément faciliter la représentation des minorités et donc ouvrir plus largement l'accès aux affaires municipales à l'ensemble de la population ?

## CHAPITRE II

### LES LIBERTÉS LOCALES

Ce sont les mêmes lois qui ont créé nos institutions et qui ont défini pour la première fois l'étendue des libertés locales, c'est-à-dire les pouvoirs des élus locaux. Sous le régime de 1789 il n'y avait strictement aucune tutelle ; elle n'apparut qu'avec la Constitution de l'an III et elle se transforma avec les lois de l'an VIII en une subordination complète de tout ce qui était local au pouvoir central, puisque conseils municipaux nommés, maires nommés, conseils d'arrondissements nommés et conseils généraux nommés, n'avaient pouvoir que de donner des avis à des préfets qui étaient presque des proconsuls dans leur département mais aussi des serviteurs dociles des Ministres.

Il semble bien que l'idée même que le département pût constituer une personne morale avait disparu. Le département était somme toute resté comme une simple subdivision de l'Etat. C'est un arrêt du Conseil d'Etat du 17 juin 1836 (1) qui mit un terme au débat qui s'était ouvert à ce sujet entre les juristes en reconnaissant la personnalité morale aux départements à peu près à la même époque où les lois décidaient à nouveau l'élection des conseils municipaux et des conseils généraux.

Les pouvoirs donnés à ces autorités locales restaient réduits et leurs décisions toujours soumises à approbation. La Seconde République fut trop brève pour changer cet état de choses, bien qu'elle ait établi d'importants projets en ce sens. Là encore, ce sont les lois de l'Empire libéral, celle du 10 juillet 1866 pour les départements et celle du 24 juillet 1867 pour les communes, qui définirent un domaine relativement vaste dans lequel les conseils généraux et les conseils municipaux pouvaient prendre des décisions. Ce n'était encore qu'une étape. La loi du 10 août 1871 en fit franchir une beaucoup plus considérable en dotant les conseils généraux d'une liberté dont ils ont su faire usage de plus en plus largement.

Cette liberté était certes encadrée : beaucoup de dépenses obligatoires, un budget soumis à approbation, ainsi que bon nombre d'autres délibérations, la préparation des décisions et leur exécution par le préfet, agent de l'Etat. Tout cela avait un côté encore assez rigoureux, mais l'accent était mis non plus comme en l'an VIII sur le pouvoir de Paris, c'était l'autonomie locale qui en principe était de règle dans les affaires départementales.

---

(1) Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, page 417.

La loi du 5 avril 1884 fit des réformes analogues pour les communes tout en y ajoutant une véritable codification des lois municipales puisqu'elle n'abrogea pas moins de 28 textes antérieurs. Nos communes ont trouvé dans cette loi la charte des libertés municipales.

Les textes ne sont pas tout, la façon de les appliquer compte souvent davantage et le libéralisme dans le contrôle préfectoral sur les communes s'est toujours affermi depuis lors au fur et à mesure que le temps passait. C'est ce qu'exprimait l'article 89 de la Constitution de 1946 en disant « des lois organiques étendront les libertés municipales et départementales ». C'est encore une des préoccupations du projet dont nous débattons.

La Constitution de 1958, il est vrai, ne contient rien de tel, mais sous ce régime une série de textes ont été pris allant dans le sens de la liberté, notamment la loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés locales. C'est la dernière d'une si longue série de textes que nous ne tenterons même pas d'en faire une énumération. Au total, la tutelle préfectorale est, sauf exception, devenue si légère qu'elle n'inquiète plus guère les élus locaux, la réponse des maires tant urbains que ruraux à l'enquête de 1977 en fait foi. Et pourtant, ces mêmes élus locaux se plaignent de nouvelles formes de tutelle qui ne sont plus celles des préfets mais celles des différents services de l'Etat, notamment les comptables du trésor qui débordent parfois de leurs attributions et sont généralement rigides dans l'interprétation des textes, et plus encore la tutelle des différents services techniques qui, par des voies obliques, ont eu une tendance permanente à se substituer aux autorités locales.

Cet aspect des choses a été parfaitement mis en lumière dans le rapport Guichard, sur ce point en complète harmonie avec l'opinion traduite par l'enquête de 1977.

Les moyens utilisés pour établir cette tutelle indirecte relèvent moins des textes de lois que de pratiques administratives animées du souci d'éviter ou des erreurs ou des insuffisances, ce qui a parfois des justifications, mais s'est traduit par une limitation générale et permanente des initiatives locales. Enumérons quelques-uns de ces procédés indirects :

1° La politique des subventions conditionnelles oblige les communes à accepter en pratique ce que l'Etat impose avec souvent un souci de perfectionnisme très onéreux dans les réalisations subventionnées. Faute de trouver des facilités d'emprunt et des possibilités de financement sans subvention, les autorités locales en viennent en pratique à prendre un rôle d'exécutant.

2° Même sans subvention, la création officielle ou officieuse de normes qui sont autant de conditions pour obtenir l'approbation des projets aboutit à un résultat identique. Le contrôle dans ce

domaine est d'autant plus strict que ce sont souvent des services de l'Etat, équipement ou agriculture en particulier, qui établissent ces projets bien que, théoriquement, ils travaillent pour le compte de la collectivité locale et soient rémunérés à ce titre. Ces services dépendent fondamentalement de l'Etat et, en toute hypothèse, ils ne s'écartent en rien de ses directives.

3° Le statut des personnels communaux enlève aux élus communaux dans la grande majorité des communes beaucoup de pouvoirs. Ils ne constituent pas leurs services comme ils l'entendent ; ils n'imposent pas la hiérarchie ou l'organisation qu'ils veulent. L'organisation municipale, bien que calquée sur celle de l'Etat, manque de la souplesse que l'Etat a pu conserver grâce à la multiplicité de ses services et à la variété des situations à l'intérieur même de ces services. La généralisation du recrutement de non-titulaires échappant au regard de la loi est fort regrettable, mais elle s'explique très largement par la rigueur des textes régissant les titulaires.

4° Le décret n° 56-256 du 13 mars 1966 a aligné le régime des marchés communaux sur le régime lourd et complexe des marchés de l'Etat.

5° Beaucoup de pouvoirs ne sont donnés aux collectivités locales qu'avec la réserve de l'obligation de décider en un certain sens ; c'est ce qu'on appelle la compétence liée. L'autorité locale n'a pas alors le choix de ses options, elles lui sont purement et simplement dictées par la loi, les règlements ou les dispositions administratives parfois à demi-clandestines.

6° Le système de classification des investissements, institué par le décret du 13 novembre 1970 prolongeant les décrets du 14 mars 1964, aboutit à une maîtrise par les services de l'Etat de la presque totalité des crédits intéressant les collectivités locales. La classification est faite de telle manière qu'il n'y a plus à proprement parler de dépenses d'intérêt communal ou même d'intérêt départemental, et si certains crédits sont répartis à l'échelon régional, c'est en pratique exclusivement par les autorités administratives, malgré le rôle d'avis donné aux conseils régionaux ou aux conseils généraux.

7° La technique des cartes et des schémas établis par l'Etat impose ou exclue les réalisations locales que les collectivités concernées ne peuvent pratiquement ni décider ni refuser. Il en est ainsi pour la carte scolaire dont les principes ont été posés par le décret n° 71-449 du 11 juin 1971, ce texte n'ayant fait d'ailleurs qu'officialiser là une coutume. Pour le second degré, l'établissement de la carte est régi par de simples circulaires ou instructions, circulaires du 3 mai et du 28 septembre 1963 pour le premier cycle, instruction du 7 octobre 1959 et circulaire du 17 mai 1960 pour le second cycle, décret 71-122 du 10 février 1971 pour l'enseignement agricole. La carte hospitalière trouve son origine officielle dans l'article 5 de la loi



du 31 décembre 1970. La carte routière, instituée par le Conseil des ministres du 2 septembre 1970, impose le schéma directeur des liaisons primaires et autoroutières sur lesquelles les pouvoirs locaux ne peuvent pour ainsi dire rien.

### CHAPITRE III

#### ATTRIBUTIONS

##### A. — Règles générales.

Il n'y a jamais eu de limites rigides entre le champ d'action de l'Etat, celui des départements et celui des communes. Les trois collectivités sont également au service de l'intérêt public envisagé globalement, et une distinction rigoureuse n'est pas possible entre ce qui est d'intérêt national, d'intérêt départemental et d'intérêt purement local. C'est moins la loi que la pratique qui a tracé peu à peu des frontières et les a d'ailleurs constamment modifiées.

Certaines attributions de nature étatique ont été délibérément confiées aux communes pour des raisons de commodité. Tel est le cas pour l'état civil.

Dans d'autres hypothèses, les collectivités locales apportent seulement un appoint aux initiatives de l'Etat. Elles le font même dans les domaines où sa compétence est la plus certaine, la justice et la défense nationale par exemple. Les collectivités locales ont jusqu'à présent la charge de beaucoup des installations nécessaires au service public de la justice. Pour la défense nationale, les communes participent à l'organisation de la protection civile, assurent le recensement des appelés du contingent, organisent les réquisitions militaires quand il le faut, et de façon générale donnent leur concours aux forces nationales aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre.

##### B. — Développement des compétences locales.

La mission des autorités locales était somme toute de s'occuper de tous les besoins publics que l'Etat ne prenait pas en charge. Sur beaucoup de points, implicitement l'Etat s'en remettait à ces collectivités, même s'il s'agissait de problèmes de grande importance. Donnons-en un exemple entre beaucoup d'autres ; la loi du 24 vendémiaire an II avait affirmé : « Tout malade sans ressources sera secouru ou à son domicile de fait ou à l'hospice le plus voisin. » Pourtant, ce n'est qu'un siècle après, en 1893, que la loi a créé à l'échelon national l'assistance médicale gratuite. Durant ce siècle, les communes ont assuré l'assistance médicale tant bien que mal dans la limite de leurs moyens, en sollicitant les bonnes volontés, en suscitant les initiatives privées, en créant des hôpitaux quand elles

le pouvaient, en s'entendant avec les hôpitaux d'autres communes quand elles n'étaient pas en mesure de se doter elles-mêmes d'un hôpital.

Aujourd'hui encore, aucun texte ne définit de façon générale les missions des départements et des communes. Il y a seulement des textes qui leur imposent des obligations et d'autres qui formulent des interdictions. La règle est de façon générale que toutes les initiatives sont permises aux départements comme aux communes dans ce qui est de leur domaine, c'est-à-dire d'intérêt communal ou départemental. Cette notion d'intérêt communal est très ancienne, on la trouve déjà à l'article 9 du titre II de la Constitution de 1791 qui charge les « officiers municipaux » de gérer les affaires particulières de la commune et, jusqu'à présent, de multiples textes n'ont guère fait que se répéter à cet égard, le dernier texte étant pour les communes celui de l'article 61 de la loi du 5 avril 1884 : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. »

Pour les départements, la notion d'affaire départementale s'est dégagée plus lentement. On la trouve pour la première fois dans la loi de 1866. Elle est confirmée par l'article 48, 5°, de la loi du 10 août 1871, « le conseil général délibère..., ... généralement sur les lois et autres objets d'intérêt départemental dont il est saisi soit par une proposition du préfet, soit à l'initiative d'un de ses membres ».

Ces formules sont vagues et en apparence tautologiques. Elles ont cependant eu de multiples conséquences pratiques, poussant les communes d'abord, les départements ensuite, à se créer eux-mêmes des attributions nouvelles au fur et à mesure que le besoin s'en faisait sentir souvent longtemps avant que l'Etat ne l'ait perçu. Cela a permis de tenter bien des expériences, de mettre au point des formules d'action que, par la suite, l'Etat a souvent purement et simplement reprises à son compte.

Schématiquement, on peut dire que l'action des collectivités locales s'est étendue dans cinq directions :

1° La gestion des biens d'intérêt collectif, comme les routes ou les bâtiments publics avec tout ce que cela comporte comme corollaires, notamment en matière d'urbanisme.

2° La police, le maintien de l'ordre sous tous ses aspects selon la vieille formule, sécurité, salubrité, tranquillité avec ses corollaires, la défense contre les dangers, notamment contre l'incendie, et des mesures d'hygiène publique.

3° L'action sociale auprès des indigents, des malades, des personnes âgées, de l'enfance abandonnée, la lutte contre les épidémies, etc.

4° L'enseignement ;

5° Les affaires culturelles, les sports, les loisirs de façon à animer la vie sociale.

Certaines des activités locales ont plusieurs de ces cinq aspects. Ainsi la police rejoint la gestion des biens en matière d'urbanisme, d'assainissement ou de distribution d'eau.

Les départements ont en gros les mêmes axes d'effort et d'intervention que les communes avec un rôle de coordination, parfois de suppléance ou de remplacement des communes.

### C. — L'étatisation des compétences locales.

Il faut bien voir qu'il n'est guère de domaines dans lesquels l'action de la collectivité locale n'ait été sujette à des dépossession plus ou moins complètes et plus ou moins rapides au profit de l'Etat.

Ce transfert s'est effectué si continûment et au travers de tant de textes qui nous ne tenterons pas d'en faire le relevé, nous bornant à ne donner que quelques exemples, soit que le transfert ait été partiel, soit qu'il ait été total.

1. Pour ce qui est de la gestion des biens, les collectivités locales conservent leur compétence de principe, mais, dans ce domaine plus que dans aucun autre peut-être, l'Etat contrôle étroitement l'activité municipale et départementale au point de déposséder pratiquement les autorités locales de tout ce qui concerne l'urbanisme, soit directement, soit indirectement, par exemple par l'application du règlement national d'urbanisme interprété de façon souvent très rigoureuse. On aboutit à des situations paradoxales comme celle du permis de construire signé par le maire mais qui n'en peut décider l'octroi.

2. En matière de police, le maire a toujours été subordonné au préfet puisqu'il est à cet égard agent de l'Etat ce qui n'empêche d'ailleurs pas la commune d'être responsable des erreurs commises en ce domaine tant par le préfet que par le maire. Et pourtant, un si grand nombre de services de police ont été enlevés aux communes que nous n'en citerons que quelques exemples :

— la police de la santé (loi du 15 février 1902, décret-loi du 30 octobre 1935, décret-loi du 24 mai 1938) ;

— la police des cours d'eau (loi du 26 juin 1898 sur la police rurale reprise par de nombreux textes et maintenant par le Code rural) ;

— la police des chemins de fer (lois de 1842 et 1845) ;

— la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres (loi du 19 décembre 1917 reprise par beaucoup d'autres et remplacée aujourd'hui par la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement) ;

— la police de la répression des fraudes (loi du 1<sup>er</sup> août 1905 et ses amples développements) ;

— la police d'Etat substituée à la police municipale non pas seulement à Paris comme cela a toujours été le cas, mais pratiquement dans toutes les agglomérations : Marseille 1908, Toulon 1918, Nice 1920, 200 communes de la région parisienne en 1935, presque toutes les communes de plus de 10.000 habitants (loi du 23 avril 1941), etc.

3. En matière sociale, les communes ont pratiquement fourni seules tout l'effort des collectivités publiques pendant longtemps, alors qu'aujourd'hui elles sont presque totalement privées d'autorité dans ce domaine. L'assistance sous ses différentes formes, puis l'aide sociale qui lui a succédé, ont déterminé des règles uniformes sur l'ensemble du territoire pour le secours aux personnes démunies. L'intervention des assurances sociales d'abord, puis de la sécurité sociale ensuite, a renforcé cette tendance. En matière hospitalière, l'intervention des représentants des collectivités locales, autrefois principaux responsables, a été réduite de telle manière qu'elles n'ont plus guère de poids dans les décisions. La loi du 21 décembre 1941, l'ordonnance du 11 décembre 1958 et une série de dispositions multiples ont rompu, ou à peu près, le lien entre la vie locale et l'hôpital. Le prix de journée lui-même n'est fixé que par le préfet (loi du 31 décembre 1970).

Cela n'empêche pas les collectivités locales d'avoir à assurer des financements souvent très lourds, sous l'autorité du ministère de la Santé lui-même. C'est à l'échelon départemental que l'on voit le mieux l'anomalie de cette dépossession. C'est en effet dans le budget du département que sont regroupées toutes les dépenses d'aide sociale. Elles sont si lourdes qu'elles constituent de beaucoup la majeure part des budgets départementaux avec, il est vrai, en compensation les recettes qui proviennent des subventions de l'Etat et des participations des communes en application des règles remontant à 1955. Etrange réglementation qui rend la lecture du budget départemental difficile et qui n'a guère de motifs logiques puisqu'en la matière le département n'est plus maître des dépenses et que les décisions municipales n'ont qu'une très petite influence, celle qu'elles peuvent avoir par l'intermédiaire des commissions d'admission à certains types d'aide.

4. En matière scolaire. L'école du premier degré a été longtemps étroitement liée à la vie municipale et l'expression « école communale » subsiste encore pour désigner cette école bien qu'en réalité une telle dénomination soit tout à fait anachronique. Les attributions municipales se réduisent à des prestations purement matérielles et à des dépenses rigoureusement obligatoires. Tout ce qui est enseignement proprement dit, comme tout ce qui a trait au personnel et à l'organisation de sa carrière, appartient à l'Etat, plus précisément au

Ministère puisque le préfet n'y a pas autorité. Les collectivités locales ne font guère que fournir des prestations accessoires et cela depuis près d'un siècle (loi du 1<sup>er</sup> juin 1878 sur les maisons d'école, loi du 9 août 1879 sur les écoles normales primaires, loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire, loi du 19 juillet 1889 sur les dépenses ordinaires de l'instruction primaire publique, textes de base qui subsistent presque intacts). La loi du 25 juillet 1919 sur l'enseignement technique a, il est vrai, rendu aux collectivités locales un certain rôle dans ce domaine alors nouveau, mais ce rôle lui-même s'est amenuisé devant les élargissements de compétence de l'Etat.

L'enseignement artistique, longtemps essentiellement municipal, l'est beaucoup moins. Les mesures dans ce domaine se succèdent les unes aux autres pour que l'Etat devienne maître de cet ordre d'enseignement comme il l'est de tous les autres (décret-loi du 30 octobre 1935, décret du 16 juillet 1962, mesures sur les écoles d'architecture, etc.). Les initiatives que peuvent prendre les collectivités locales n'ont plus guère trait qu'à des avantages profitant aux élèves eux-mêmes (cantine scolaire, ramassage scolaire, parfois secours ou bourses complémentaires).

Si en fait il y a encore quelques rapports entre l'enseignement et les enseignants d'une part, et les collectivités locales d'autre part, ce n'est que par le biais indirect des constructions et des aménagements d'écoles et par le logement des instituteurs assuré soit en nature, soit par des indemnités qui pèsent lourdement sur les budgets communaux, surtout ceux des villes.

5. En matière culturelle et en matière de loisirs, l'évolution a été semblable, non seulement pour les théâtres, les bibliothèques, les musées, mais aussi pour tout ce qui concerne la jeunesse et les sports. La preuve en est qu'un Ministère a été créé pour ces tâches neuves. Le jeu des subventions conditionnelles est parfois si rigoureux qu'il aboutit en fait, non seulement à limiter la liberté locale, mais à la faire disparaître au profit de réalisations types à propos de piscines, de clubs de jeunes ou, de façon générale, de constructions scolaires. Dans le décret n° 62-1409 du 27 novembre 1962, par exemple, l'Etat a fait savoir qu'il majorerait sensiblement la subvention donnée aux communes qui renonceraient à toute initiative pour adopter purement et simplement des plans décidés à Paris et exécutés sous la seule autorité du Ministre. Dans beaucoup de cas le caractère indispensable de la subvention ne laisse à la collectivité locale que le choix entre l'inaction et l'adoption de décisions imposées. En toute hypothèse il reste dans la plupart des cas l'obligation pour les communes de fournir gratuitement les terrains utilisés par l'Etat.

Là-dessus aussi le rapport Guichard est très clair et s'exprime ainsi : « *Les communes sont devenues en réalité des agents chargés d'appliquer les politiques ministérielles et de pourvoir à des équipements collectifs ou de gérer des services publics pour le compte de*

*l'Etat, sans pouvoir envisager de politiques réellement autonomes, adaptées aux problèmes à résoudre localement...*

*« Instituées au départ comme dépositaires de compétences universelles, celles qu'elles exercent sont partielles, spécialisées et résiduelles. Que surgisse une difficulté locale importante, l'Etat est aussitôt sollicité, bientôt présent. La vie publique locale est pour l'essentiel intégrée à l'Etat car il n'y a plus d'affaires locales en droit. La lecture du titre VI de la loi de finances donne l'image de l'étendue de la substitution de l'Etat aux collectivités locales pour régler les affaires locales et, si le mouvement devait se poursuivre jusqu'à son terme, réduire les collectivités locales au rôle de maître d'ouvrage des équipements collectifs pour le compte de l'Etat. »*

## CONCLUSION

S'il faut résumer cet historique, nous dirons que nos institutions locales, nos départements et nos communes, dans leurs limites géographiques et leur organisation présente, sont remarquablement solides. Ils en ont fait la preuve en traversant sans dommages les multiples péripéties de notre histoire nationale et en s'adaptant aux incessantes transformations économiques et sociales intervenues depuis qu'ils ont été mis en place il y a deux siècles. Il est normal que le projet n'y touche pas.

Il est de surcroît remarquable qu'en notre époque de contestation systématique, des institutions, notre organisation départementale et communale, puisse se prévaloir d'un très large consensus.

Moins favorable pour les collectivités locales est leur situation quant aux libertés qui font l'objet d'une incessante opposition de nombre de services d'Etat. Départements et communes sont à peu près débarrassés des liens tissés par la loi sous forme de tutelle préfectorale. La pratique a d'abord transformé ces liens en une coopération presque sans problèmes avec des autorités d'Etat dont la main se faisait légère. Ensuite les lois ont consacré cet état de choses. Mais dans le même temps, il y a eu, de multiples façons, une mainmise des administrations techniques sur nos collectivités. Le projet est nettement destiné à desserrer toutes les entraves qui enserrant les communes, que ces entraves aient été mises par la loi ou sans elle.

Le point sur lequel la situation est la plus défavorable est celui des attributions des départements et des communes, ces attributions ont été systématiquement réduites par la loi et plus encore par la pratique administrative qui a joué du goût des Français pour l'égalité et la sécurité.

Tout ce qui est municipal fait fréquemment l'objet d'une critique permanente organisée et développée à l'échelon national. Il n'y a pour ainsi dire pas eu de distinctions entre les transferts qui étaient justifiés et les autres. L'étatisation s'est étendue à tous les domaines aboutissant dans beaucoup de cas à des transferts qui auraient vraisemblablement pu être évités ou, en tout cas, limités.

Pour ce qui reste de compétences aux collectivités locales, les financements se croisent, l'autorité de l'Etat s'affirme et il n'apparaît plus guère de ligne de partage nette entre ce qui est à la charge de l'Etat et ce que doivent et peuvent faire librement les départements et les communes. Le projet voudrait remédier quelque peu à ce déplorable état de choses.



## DEUXIÈME PARTIE

---

### ANALYSE DU PROJET DE LOI

#### CHAPITRE PREMIER

#### LE RESPECT DES STRUCTURES ET DES INSTITUTIONS

##### A. — Les structures.

L'exposé des motifs le souligne et le ministre de l'Intérieur l'avait marqué lui-même avec insistance devant le Sénat au cours des débats qui ont accompagné ou préparé le dépôt du projet. Il n'est touché en rien à nos structures départementales et communales. Elles sont traitées avec le plus grand respect.

Il s'agit là d'une attitude relativement nouvelle de la part du Gouvernement ou, plus exactement, d'une position du Gouvernement en place sensiblement différente des positions de plusieurs de ses prédécesseurs.

Depuis près de bientôt vingt ans, sous la pression des théoriciens, pour ne pas dire de technocrates, nous l'avons rappelé, bien des tentatives ont été faites par les gouvernements en vue de remodeler autoritairement nos communes et de les regrouper en ensembles plus vastes.

Les frontières des départements n'ont pas échappé non plus aux tentatives de transformation, certains voulant les faire supplanter par la région.

Finalement, ni le Parlement, ni les élus locaux, ni les populations n'ont admis les changements envisagés, et le Gouvernement est maintenant en accord avec eux. Il s'écarte en cela du rapport Guichard qui, il y a à peine plus de deux années, affirmait indispensable un regroupement des communes petites et moyennes pour créer des collectivités d'au moins 30.000 habitants.

### La coopération intercommunale.

Le changement d'attitude du Gouvernement n'implique pas la méconnaissance des considérations en elles-mêmes justifiées qui avaient inspiré le rapport Guichard et, avant lui, les tenants de la thèse du regroupement. Ceux-ci estimaient les petites communes si faibles, ayant si peu d'argent, si peu de personnel qualifié, souvent même pas de personnel à plein temps, qu'ils ne voyaient pas comment ces communes pourraient assurer des services répondant aux besoins de notre temps. A cet égard, certains ont parlé du « nanisme » de nombre de communes, et il y a là la constatation d'une réalité. Toutefois, les difficultés que rencontrent les petites communes doivent, de l'avis du Gouvernement, trouver leurs solutions dans une libre coopération intercommunale, c'est le sens du titre V du projet. On rejoint ainsi l'avis des maires qui ont toujours affirmé que les communes étaient prêtes à collaborer entre elles chaque fois qu'elles ne peuvent assumer individuellement certaines charges et qu'elles demandent seulement à le faire sans contrainte.

Lors du vote récent du projet de loi sur la dotation globale de fonctionnement, le Parlement a estimé qu'il n'était pas nécessaire de pousser au regroupement communal par des aides financières spéciales, et qu'il fallait, dans ce domaine comme dans les autres, que les élus responsables optent librement pour ce qu'ils estiment être les meilleures solutions sans arrière-pensée d'intérêt financier immédiat.

Le rappel de ces vues explique parfaitement la structure du titre V du projet qui modifie assez profondément la législation sur la coopération intercommunale. La loi ne fixe plus un cadre rigide à cette coopération, elle laisse au contraire de très grandes latitudes pour choisir les modalités qui paraîtront les meilleures aux communes intéressées. Certes, les dispositions en vigueur, qui permettent dans certaines hypothèses de contraindre les communes récalcitrantes à se regrouper avec des communes voisines, sont maintenues ; elles ne sont d'ailleurs guère contestées dans leur principe. Il ne faut pas que le mauvais vouloir d'une commune interdise une action concertée souhaitée par toutes les communes environnantes. Là, tout est une question de mesure, et comme, en fait, les possibilités de contrainte ont rarement eu d'application, il semble que le Gouvernement ait décidé de maintenir cette menace quitte à n'utiliser ses pouvoirs qu'avec beaucoup de prudence. En compensation, le texte prend une série de mesures qui permettent au contraire d'écartier beaucoup des dispositions contraignantes actuellement en vigueur :

1° *Les communes pourront dans bien des cas se retirer des groupements dans lesquels elles se trouveraient plus ou moins contre leur gré irrémédiablement prisonnières. Cette faculté de retrait*

serait accordée, en particulier, après chaque renouvellement municipal pour que l'erreur d'un conseil municipal ne s'impose pas aux suivants.

2° *Les articles du Code des communes reprenant les dispositions de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 qui imposaient un regroupement des communes sont purement et simplement abrogés.*

3° Le Gouvernement ne retient même pas totalement la proposition qu'avait faite l'Association des maires de France : quadriller toute la France de *secteurs d'étude et de programmation* qui auraient permis aux communes de coordonner leurs activités et leurs réalisations sans contrainte et sans frais, mais en permanence et de manière systématique. Le texte mentionne il est vrai les secteurs d'étude et de programmation, dont, dans nombre de régions, l'utilité est maintenant démontrée. Mais il voudrait en faire une organisation provisoire : il propose que ces secteurs disparaissent après trois ans d'existence, si au bout de ces trois années ils n'ont pas pris la décision de se constituer en syndicat pour mener une action commune.

4° *Les dispositions législatives régissant les syndicats et les districts sont rendues très semblables.* Elles peuvent être élaborées puis modifiées par les communes concernées elles-mêmes sous réserve d'un minimum de tutelle.

Il convient de noter que le désir de faire reposer toute la structure municipale sur une libre décision des communes elles-mêmes quand il s'agit de coopération va si loin que la dotation globale d'équipement instituée par le titre premier, et dont nous aurons à reparler, n'est accordée qu'aux seules communes. Cette dotation remplace des subventions qui allaient directement souvent aux groupements de communes.

Les besoins de ces groupements ne sont pas méconnus, mais la loi s'en remet aux décisions municipales concertées pour fixer dans quelle mesure les communes contribueront au budget syndical, soit par le versement d'une part plus ou moins grande de la dotation globale d'équipement, soit autrement.

## B. — Les institutions.

S'il n'y a pas eu de contestations aussi vives à propos des institutions des départements et des communes qu'à propos de leur configuration géographique, il reste qu'au cours des années récentes, ces institutions ont, elles aussi, été parfois remises en cause. Certains auraient voulu que le maire fût élu indépendamment du conseil municipal, d'autres auraient souhaité une représentation proportionnelle plus ou moins large selon l'opinion de chacun. D'aucuns ont critiqué

les conseils généraux qu'ils jugeaient peu aptes à assurer la coordination des intérêts d'un département, etc.

Beaucoup de ces critiques sont mentionnées dans le rapport Guichard qui, d'ailleurs, ne les retient pas. Le Gouvernement n'a pas pu les ignorer et, si le texte est silencieux à ce sujet, c'est qu'il prend implicitement position pour ne pas bouleverser un régime institutionnel et une organisation démocratique qui ont largement fait leurs preuves.

Seul le titre VI, qui est relatif à la participation du public et à son information, touche un peu aux institutions et, dans l'ensemble, plutôt pour officialiser des pratiques existantes que pour bousculer ce qui est.

L'information et la participation des électeurs sont, dans la plupart des communes, un souci permanent des élus. Ainsi ont pris naissance des institutions qui ne figurent dans aucun texte comme les commissions extra-municipales comprenant des personnalités non élues, les bulletins municipaux, les communiqués de presse, les réunions d'information et, parfois, à titre purement officieux, la consultation des électeurs eux-mêmes, par vote secret, sur tel ou tel problème.

Dans les petites communes, chacun sait aisément ce qui se passe au conseil municipal ; la participation et l'information s'y font pour ainsi dire d'elles-mêmes. Mais, dès que la commune atteint quelques milliers d'habitants, même si elle n'est pas ville à proprement parler, il est plus difficile de faire connaître au jour le jour à chacun ce qui pourrait le concerner dans la vie municipale.

Le projet aborde le problème sans être en mesure de lui apporter des solutions toutes faites. C'est un domaine où il n'y a sans doute aucun moyen miracle, depuis que l'affichage à la porte de la mairie et le tambour municipal ne sont plus des moyens suffisants. Aussi longtemps que le recours aux médias, télévision, radio, ou autres, ne sera pas aisé, surtout pour les communes moyennes, ce sera l'initiative municipale qui devra se manifester pour donner à la population tous les renseignements possibles. La loi se borne à cet égard à demander ce qu'on pourrait appeler une manière de « publicité minimum ».

● Sur la question des institutions, le projet se borne à cinq innovations principales qui, par ordre d'importance croissante, sont les suivantes :

1° *La possibilité pour les communes de fixer elles-mêmes le nombre de leurs adjoints* dans la limite d'un maximum fixé par la loi. Actuellement, et depuis la loi du 19 juillet 1976, toute commune doit avoir deux adjoints ce qui, dans nombre de petites communes, a été regardé comme un luxe inutile et onéreux. A ces communes comme aux autres, on donne la liberté de choisir le nombre des adjoints.

2° La possibilité pour les communes *de créer des mairies de quartier*. Il ne s'agit aucunement de diviser les grandes communes ou les grandes villes en plusieurs groupements formant des quasi-collectivités, mais seulement de permettre aux communes qui le souhaiteraient d'avoir une organisation administrative qui rapproche les services des administrés. A cet égard, le Gouvernement suit le rapport Guichard. Il nous propose de ne pas créer des municipalités de quartier, ni de recruter des conseillers municipaux secteur par secteur. Sans doute ces mesures rapprocheraient-elles les élus des électeurs, mais elles porteraient inévitablement atteinte à l'unité municipale en opposant les quartiers les uns aux autres au sein même du conseil municipal, comme c'est trop souvent le cas à présent dans les conseils généraux où la politique départementale se subdivise parfois en politique cantonale ou inter-cantonale.

Ce que permet le texte est plus modeste mais pas inutile : il autorise les communes qui le veulent à créer des mairies annexes dans les quartiers où la nécessité s'en fait sentir. Ce sera une facilité pour les administrés mais non pas un changement des institutions municipales.

3° *Le texte prévoit une obligation d'informer la population* dans les cas graves. Cette information doit porter sur toute opération tirant à conséquence et, dans cette hypothèse, il y aura lieu à enquête publique. De même, pour le budget, des éléments précis d'information seront fournis au public. Il est, pour le profane, bien difficile d'entrer dans les arcanes de la comptabilité publique et de trouver dans les chiffres du budget municipal le sens vrai des décisions cachées sous le mystère des chiffres. C'est pourquoi il est proposé de tenir à la disposition du public, non seulement des indications sur le budget lui-même, mais des moyens de comparaison avec les budgets des communes d'importance comparable. C'est l'administration de l'Etat qui fournirait les références en donnant des moyennes.

4° *Une intervention systématique de la Cour des comptes* ou de ses représentants est prévue pour apprécier la gestion communale dans des conditions un peu semblables à celles dans lesquelles la Cour est chargée non seulement de juger les comptes de l'Etat mais aussi d'apprécier la gestion de ses services. Au vrai, la loi donne déjà cette mission à la Cour des comptes, mais celle-ci ne la remplit que très partiellement, pas même annuellement, et pour une si petite minorité de communes qu'on pourrait les croire choisies un peu au hasard. Ce sont, en fait, les trésoreries générales qui ont la charge de vérifier les comptes municipaux dans leur immense majorité, comme aussi les comptes départementaux. Il s'agit là de vérifications qui sont étroitement comptables, portant presque toujours sur des détails sans importance pour la gestion municipale. Le texte prévoit la création d'instances déconcentrées, les comités interdépartementaux de contrôle des comptes publics, présidés par un membre de la Cour des

compte et regroupant les observations faites dans les différentes trésoreries générales d'une même région, à propos des comptes des collectivités locales. On voudrait que ces comités tirent de l'examen des comptes des conclusions et formulent des observations sur la gestion des communes. Pour donner toute leur force à ces observations, de même que les Ministres doivent répondre publiquement à la Cour des comptes, la commune répondrait publiquement aux observations du comité interdépartemental. Ces observations devraient être lues en séance publique du conseil municipal ; les réponses seraient mises au point par le conseil municipal lui-même.

Le Gouvernement pense par cette voie non seulement signaler les anomalies s'il s'en trouve, ce qui est chose malgré tout rare, mais surtout faciliter l'usage des libertés nouvelles en fournissant des informations aux élus et renforcer le caractère démocratique de la vie locale par des débats publics au sein du conseil municipal sur la qualité de la gestion.

5° *La cinquième innovation est la seule qui pourrait tirer beaucoup à conséquence. Elle consiste non seulement à informer la population mais à la faire participer aux décisions.* Deux formes de participation sont prévues, d'une part une consultation pour avis, d'autre part une véritable remise de pouvoir aux électeurs sous forme de référendum. En cas de référendum la décision de la majorité de la population serait celle de la commune comme si elle avait été prise par le conseil municipal. En cela le projet s'écarte du rapport Guichard qui avait conclu que la procédure de référendum présentait beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages. Sans s'expliquer sur son choix de façon détaillée, le Gouvernement a clairement opté.

## CHAPITRE II

### ACCROISSEMENT DE LA LIBERTÉ LOCALE

Le projet, il faut le souligner, s'attaque à la fois à tout ce qui peut réduire la liberté des autorités locales :

A. — La tutelle administrative ;

B. — La mainmise financière de l'Etat ;

C. — Le système des subventions qui conduit à l'ingérence de toutes les administrations dans la vie municipale ;

D. — Les difficultés propres aux élus dans l'accomplissement de leur mission ;

E. — Les entraves à l'action locale qui naissent des insuffisances de personnel.

#### A. — Une quasi-disparition de la tutelle administrative.

Le mot même de tutelle ne figure dans aucun texte du Code des communes, mais il traduit bien la façon dont nos institutions ont naguère fonctionné et, surtout, la façon dont les intéressés les ont interprétées.

Parler de tutelle à l'égard des collectivités locales, c'est dire qu'on les regarde un peu comme des mineures juridiquement incapables de prendre par elles-mêmes des décisions définitives. Seul l'accord d'une personne qui leur est étrangère et qui est supposée avoir un jugement plus sûr que le mineur valide leurs décisions. Cette personne étrangère, c'est le représentant de l'Etat, préfet, sous-préfet ou parfois le Gouvernement lui-même sous forme d'arrêté ministériel, de décret, voire de décret en Conseil d'Etat.

Poursuivant une évolution qui a conduit à remplacer la tutelle proprement dite par de simples conseils, l'article premier du titre premier tend à donner aux délibérations des conseils municipaux ce qu'on appelle la force exécutoire, sans autre obligation que de publier la décision prise. C'est la règle pour les décisions émanant des représentants de l'Etat. La loi nouvelle donne, en principe, le même pouvoir aux autorités municipales.

Toutefois, le projet ne va pas jusqu'au bout de la transformation du système actuel. Il en conserve certains éléments qui font que le caractère exécutoire n'est donné aux conseils municipaux que sous une réserve et avec trois exceptions.

La réserve est que le contrôle de la légalité est maintenu tel qu'il est organisé aujourd'hui par les articles L. 121-30 à L. 121-36 du Code des communes. Ces articles donnent le droit au préfet d'intervenir pour faire respecter la loi en enlevant toute force aux décisions des conseils municipaux qui sont illégales. Sa décision n'est bien sûr valable qu'en l'absence de décision contraire des tribunaux compétents saisis d'un recours contre son arrêté. C'est la situation actuelle.

Les exceptions sont les suivantes :

1° Comme dans le système actuellement en vigueur, *certaines délibérations ne seront exécutoires qu'un certain temps après qu'elles auront été déposées à la préfecture ou à la sous-préfecture* : désormais, il ne s'agira que de certaines délibérations financières au lieu qu'auparavant c'était la règle générale. Ces délibérations financières sont celles qui sont relatives au budget, aux avances, aux emprunts, aux garanties d'emprunts et aux marchés.

La loi nouvelle maintient la règle qu'il faut quinze jours de dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture, ce délai pouvant toujours être réduit par le préfet ou le sous-préfet.

Désormais, ce délai pourra aussi se trouver prolongé mais de quinze jours au maximum. Pour qu'il y ait prolongation, il faudra que le préfet ou le sous-préfet aient fait parvenir des observations à la commune dans les quinze jours suivant le dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture. Alors s'ouvrira *une procédure de dialogue*. Les observations préfectorales devront donner lieu à une nouvelle délibération du conseil municipal et cette nouvelle délibération ne sera elle-même exécutoire que quinze jours après son dépôt auprès de l'autorité compétente, sans toutefois que ce second délai puisse être prolongé.

Pour suspendre l'exécution de cette seconde délibération, l'autorité préfectorale ne disposera plus que du contrôle de la légalité.

Notons, de surcroît, que pour beaucoup des délibérations pour lesquelles le délai de quinze jours de dépôt à la préfecture subsiste, il y a malgré tout un gros allègement de tutelle car nombre de ces délibérations étaient jusqu'à présent soumises à la règle de l'approbation préfectorale.

2° *Un certain nombre de délibérations restent soumises à approbation*, mais le nombre de cas dans lesquels cette approbation est nécessaire est très sensiblement réduit.

Cela apparaît à la lecture du nouvel article L. 121-38 du Code des communes tel qu'il résulte du projet dont nous discutons. Si l'on met à part les questions de seconde importance que constituent les surtaxes locales temporaires et les droits de port, il n'y aurait plus que trois séries de délibérations soumises à approbation.



a) Certaines délibérations relatives aux *emprunts des communes très endettées* et les délibérations relatives aux *garanties d'emprunts* accordées par les communes déjà lourdement chargées tant en garanties qu'en emprunts.

Le système proposé est tel que la plupart des communes seraient totalement libres d'emprunter quand et comme elles le voudraient, à la différence de ce qui existe présentement. Aujourd'hui les délibérations de toutes les communes en cette matière sont soumises à approbation sauf quand il s'agit d'emprunts auprès de certains établissements publics ou semi-publics (Caisse des dépôts, Caisse d'épargne, Crédit agricole, etc.) ou quand les communes ont trouvé à emprunter dans des conditions particulièrement favorables, c'est-à-dire sans dépasser des taux limites fixés par décret en Conseil d'Etat. Le texte modifié *ne fait plus de distinction selon la nature des emprunts, mais seulement selon la situation des communes.*

b) Les délibérations décidant certaines *interventions dans le domaine économique*. Si le Sénat suivait le Gouvernement, il n'y aurait rien de changé à cet égard. Il est vrai que ce type d'intervention des collectivités locales, qui est à l'heure actuelle régi par ce seul article du Code est réglementé par des décrets, voire de simples circulaires, pose des problèmes particulièrement délicats qui mettent en jeu aussi bien le droit des entreprises privées que les finances communales.

c) Certaines délibérations portant sur *les traitements et les indemnités du personnel*. En application de l'article 102 qui figure au titre IV du projet, seraient soumises à approbation les délibérations portant :

— sur les échelles de traitement qui ne sont pas fixées par le Gouvernement, c'est-à-dire les échelles de traitement pour des emplois particuliers à la commune, emplois qui sont appelés « emplois spécifiques ». Encore est-il prévu qu'un décret en Conseil d'Etat donnera pleine liberté à cet égard pour certaines catégories d'emplois ; l'intention du Gouvernement serait d'exclure de l'approbation les délibérations concernant les emplois spécifiques les moins importants, ceux qui correspondent approximativement au niveau des catégories C et D de l'Etat ;

— sur les indemnités accordées par la commune elle-même, sans distinction des bénéficiaires, par souci sans doute d'harmonisation avec les indemnités versées par l'Etat ;

— sur les conditions de recrutement des emplois spécifiques de la commune.

Cette énumération montre, en particulier, que les procès-verbaux d'adjudication et les marchés des communes ne seront plus soumis à approbation ; l'article 6 du projet de loi exige

seulement leur dépôt pendant quinze jours à la préfecture ou à la sous-préfecture comme pour les délibérations financières des conseils municipaux. C'est une simplification notable des procédures puisque jusqu'à présent, en vertu de l'article R. 314-2 du Code des communes, le préfet ou le sous-préfet dispose de quarante jours pour se prononcer sur la validité du marché ou de l'adjudication. Il doit, dans ce délai, se documenter auprès des services techniques de l'Etat qui, en toute logique et pour que le contrôle soit utile, doivent refaire après les services techniques de la commune un travail d'étude, de calcul et de réflexion. La plupart du temps, cependant, il ne peut pas en être ainsi, et le contrôle se traduit en échanges de correspondance fastidieux et, somme toute, presque inutiles. Bien souvent d'ailleurs, il ne peut en être autrement puisque les services d'Etat consultés par le préfet sont ceux-là mêmes qui, agissant pour le compte des communes, ont préparé les marchés, les appels d'offres ou les adjudications. Même si sur ce point la réforme est davantage dans la procédure que dans le fond, elle n'est tout de même pas sans utilité.

d) *Dans les cas où les communes sont dans une situation financière dangereuse*, la tutelle financière s'exerce selon des modalités particulières fixées par les articles L. 212-4 et suivants du Code des communes. Il s'agit des communes qui n'ont pas voté leur budget en équilibre réel et des communes dont le compte administratif du dernier exercice connu a été assez largement déficitaire. Là encore, il y a une exception qui subsiste, bien qu'elle soit atténuée par rapport à la situation présente.

## B. — L'allègement de la tutelle financière.

Cet allègement prend différents aspects dans le projet. Nous en distinguerons cinq :

1° Le projet apporte quelques facilités aux communes pour la perception de la taxe de séjour, de la taxe locale d'équipement et du droit de visite des monuments historiques.

Nous étudierons ces propositions relativement secondaires à l'occasion de l'examen des articles.

2° Nous avons déjà souligné l'importance de la liberté donnée aux communes en matière d'emprunt par les articles 11 et 12 du projet. Le contrôle n'est maintenu pour les emprunts tant des départements que des communes que lorsqu'il y a une situation financière grave.

Le projet s'efforce de dire ce qu'il faut considérer comme une situation financière grave, c'est-à-dire comme une commune très

endettée ou ayant de lourdes charges y compris du fait de garanties d'emprunts. D'après le texte, ce serait un décret en Conseil d'Etat qui devrait régler l'affaire. La commune sera regardée comme endettée « lorsque les annuités de la dette communale à échoir au cours de l'exercice excèdent un pourcentage défini par décret en Conseil d'Etat des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget ». Des dispositions semblables sont prévues pour déterminer le montant des garanties d'emprunts à ne pas dépasser sans approbation préfectorale, et des règles tout à fait analogues sont prévues à l'article 12 du projet pour les départements. Seuls les emprunts émis à l'étranger et les emprunts émis dans le public resteraient soumis au contrôle.

En contrepartie de cette grande liberté donnée au conseil municipal, les articles 34 et 35 du projet de loi exige seulement que celui-ci soit exactement informé, c'est-à-dire qu'il connaisse le taux d'endettement de la commune et le montant des garanties antérieurement consenties. De surcroît, pour que le conseil municipal se détermine en pleine connaissance de cause et sache s'il ne pourrait pas trouver ailleurs des emprunts à meilleur compte, on doit lui indiquer le taux des emprunts consentis par la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales au moment de sa décision. Autrement dit, le projet fait confiance aux conseils municipaux pour décider de l'opportunité d'un emprunt en les poussant à faire eux-mêmes les réflexions qui, jusqu'ici, pouvaient dicter la décision du préfet ou du sous-préfet, donnant ou refusant son approbation à l'emprunt.

3° La procédure de l'inscription d'office est supprimée. Cette procédure était utilisée pour les communes qui se refusaient à inscrire à leur budget une dépense obligatoire. Cela ne signifie pas qu'à l'avenir ce refus illégal deviendrait possible mais seulement qu'on n'aurait plus recours à une procédure particulière et que l'affaire devrait se régler dans le cadre même du budget, éventuellement modifié à l'initiative de l'autorité de tutelle. Dès aujourd'hui, le règlement du budget est prévu à l'article L. 213-3 et le préfet peut utiliser cette disposition pour faire figurer au budget une dépense légalement obligatoire et aussi, d'ailleurs, pour indiquer par quelles recettes cette dépense pourra être couverte.

Au total, il s'agit surtout d'un changement de méthode pour l'exercice des pouvoirs de l'Etat mais non d'une réduction de ses pouvoirs. Si en effet l'Etat ne pouvait agir, aucune procédure d'exécution forcée n'étant possible contre les communes, les créanciers des communes n'auraient guère de recours. Pour le même motif, le mandatement d'office subsiste au cas où le maire refuse de payer une dépense obligatoire et dûment inscrite au budget, soit par le conseil municipal, soit par l'autorité de tutelle.

**4° La liste des dépenses obligatoires est sensiblement abrégée.** Nombre de dépenses qui étaient énumérées à l'article L. 221-2 du Code des communes ne doivent plus y figurer.

Les motifs de ces réductions sont certains. D'une part, il y a quelque chose d'humiliant pour les communes à se voir imposer par la loi des gestes qu'elles accompliraient presque à coup sûr d'elles-mêmes. Comment, par exemple, imaginer aujourd'hui qu'une commune puisse se refuser à entretenir les murs de son cimetière ? L'opinion publique locale ne le tolérerait pas tant le respect des morts est un sentiment général. Ce sera aux élus locaux de trouver les meilleurs moyens d'honorer les morts comme la population le désire, tout en respectant les règles d'hygiène.

D'autre part, bien souvent, la responsabilité des communes est maintenant si étendue qu'elle crée en fait des obligations pour les municipalités qui sont par là tenues d'effectuer certaines dépenses. Il en est ainsi, en particulier, en matière de défense contre l'incendie, en matière d'entretien des voies publiques et en matière de salubrité publique.

Enfin, le contrôle démocratique joue si bien dans le cadre communal et les exigences des populations sont désormais si grandes que les élus locaux n'ont pas besoin d'être encouragés par la loi à faire certaines dépenses comme cela a pu être le cas autrefois. Citons, par exemple, les dépenses d'assainissement ou de ramassage des ordures ménagères. La pression de l'opinion publique suffit à entraîner les conseils municipaux à faire, dans ce domaine, tout ce qui est de leur pouvoir. On conçoit que le projet propose, dans de telles conditions, de rayer de la liste des dépenses obligatoires et l'entretien des murs du cimetière et l'entretien des voies communales.

**5° Restent les cas où la gestion financière de la commune serait mauvaise au point de menacer les finances de l'Etat elles-mêmes.** D'après les dispositions actuellement en vigueur auxquelles rien n'est changé, ces cas sont au nombre de deux :

— celui dans lequel le déficit du dernier compte administratif connu fait apparaître un déficit supérieur à 10 % de ses ressources ordinaires s'il s'agit d'une commune de moins de 20.000 habitants, et de 5 % de ses ressources ordinaires pour les communes de plus de 20.000 habitants ;

— celui dans lequel le budget n'a pas été voté en équilibre réel.

Dans les deux cas, le Code des communes prévoit dès à présent une procédure qui permet de prendre des mesures de redressement financier à la suite d'une concertation entre les élus locaux et les représentants de l'Etat. A cela encore rien n'est changé d'essentiel, le texte tend seulement à accroître le rôle des autorités municipales en leur demandant d'établir elles-mêmes un plan de redressement finan-

cier, au lieu de laisser ce soin à la commission mixte d'élus et de fonctionnaires présidée par le préfet et prévue par l'article L. 212-5 du Code des communes. Le rôle de la commission ne serait plus désormais de mettre elle-même au point le plan de redressement communal mais de dire si le plan présenté par la commune est ou n'est pas satisfaisant. C'est seulement dans le deuxième cas que la Commission aurait à choisir des moyens pour mettre le budget communal en équilibre.

Le projet exige que la Commission émette un avis favorable pour que la commune soit en droit de contracter un emprunt exceptionnel destiné à couvrir son déficit. Il arrive actuellement que l'Etat intervienne sous forme de subvention exceptionnelle pour couvrir le déficit communal. Dans l'idée que l'autonomie communale doit être de règle et que les communes doivent elles-mêmes résoudre leurs difficultés avec leurs moyens, le projet se fait, sur ce point, plus rigoureux que la pratique actuelle. La nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 235-5 du Code des communes, le vocabulaire lui-même serait différent : il n'y aurait plus de subventions exceptionnelles mais *des subventions particulières*. A la différence des subventions exceptionnelles actuelles qui avaient trop tendance à devenir fréquentes, les subventions particulières ne pourraient être accordées que par arrêté interministériel et non plus par arrêté ministériel. Ces subventions exceptionnelles ne pourraient être données que « lorsque des circonstances exceptionnelles et indépendantes de la gestion municipale entraînent de graves difficultés financières » : formule plus rigoureuse que la formule actuelle qui prévoyait des subventions dites exceptionnelles « si des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières ».

### C. — La substitution d'une dotation globale d'équipement aux subventions spécifiques.

C'est là l'aboutissement d'une revendication formulée de longue date par les collectivités locales. Il se trouve en effet que les règles régissant la distribution des subventions affectées ont servi à organiser une très étroite tutelle des communes en l'absence de tout texte. Très progressivement, la subvention qui, au départ, n'était qu'un moyen de soulager les finances communales ou les finances départementales est devenue un procédé plus efficace qu'aucun autre pour soumettre département et commune à une tutelle quasi totale, aussi bien technique que financière.

Le point d'aboutissement de cette évolution a été une codification des usages par le décret n° 72-196 du 10 mars 1972 qui a donné valeur officielle et obligatoire à ce qui était la pratique en matière de subvention de l'Etat. La subvention est d'abord subor-

donnée à toutes les exigences du Ministère dans le budget duquel elle figure. Ces exigences peuvent parfois aller jusqu'à l'adoption d'une réalisation type élaborée sans aucun souci des situations locales à l'échelon national. Il en a été ainsi par exemple pour des écoles, des piscines, des clubs, etc.

Le ministère de l'Education a été jusqu'à accorder des subventions majorées pour certaines constructions scolaires aux communes qui renonçaient à toute liberté en abandonnant la qualité de maître de l'ouvrage au profit de l'Etat. Les constructions en question n'en étaient pas moins payées par la commune qui en était propriétaire, les avait délibérément à sa charge et devait faire accepter par la population les inconvénients qu'elles pouvaient présenter.

Du point de vue financier, la subvention est une arme de tutelle aussi efficace qu'au point de vue technique. En décidant que l'accès aux emprunts à taux réduit accordés par les caisses publiques ou semi-publiques qui sont souvent les seuls emprunts pour ne pas trop obérer les budgets locaux est réservé aux communes qui ont bénéficié d'une subvention, on enlève pratiquement toute possibilité d'agir jusqu'à l'octroi de la subvention. La plupart du temps, les subventions ne représentent qu'un très faible pourcentage de la dépense bien inférieure aujourd'hui encore au montant de la taxe à la valeur ajoutée payée pour la réalisation de l'ouvrage, mais la commune est dissuadée de renoncer à la subvention, si minime soit-elle, par le fait qu'elle n'aura pas accès aux caisses prêteuses tant que la subvention ne lui aura pas été dûment accordée.

Jouant ainsi de l'autorité que lui confère le choix de la date à laquelle la subvention est accordée, l'Etat s'est rendu maître des travaux des collectivités locales. En choisissant la date de la subvention, il fixe aussi la date et le rythme des travaux. Il est en effet prévu que toute commune qui commence un travail sans avoir reçu l'arrêté accordant expressément la subvention perd tout droit à cette subvention, *en dépit de toutes les promesses verbales qui auraient pu lui être faites par les services concernés.*

La procédure de distribution des subventions est elle-même très hiérarchisée et les collectivités locales n'ont pour ainsi dire rien à y voir. Elle dure plusieurs mois après le vote du budget en descendant du Ministère à la région, de la région au département et du département à la commune. Cette phase de décision achevée, la commune n'a pas encore la subvention. L'Etat se réserve de débloquer les crédits correspondant de façon progressive au cours de l'année et, par là, *il est en mesure de retarder aussi longtemps qu'il le souhaite les réalisations municipales.*

Plus grave encore, il est arrivé qu'en dépit des subventions accordées, en ne faisant pas parvenir les crédits aux trésoriers-payeurs généraux ou en limitant les possibilités de prêt de la Caisse

des dépôts et consignations ou d'autres établissements de crédit, l'Etat a été en mesure d'interrompre des travaux déjà commencés sur la vue de la décision écrite de subvention et alors même que la commune n'attendait plus que les prêts qui devaient légalement l'accompagner. On mesure la conséquence de telles situations qui ont pu conduire les collectivités locales à payer des indemnités aux entreprises avec lesquelles elles avaient traité et dont elles devaient interrompre les travaux.

C'est un recul extrêmement grave sur la situation qui existait encore en 1945. A cette époque, comme par le passé, une fois le budget de la commune voté au début de l'année, la commune savait quels travaux elle entreprendrait dans le cadre de son budget. Elle avait mesuré les aides qu'elle aurait de l'Etat, les emprunts qui lui seraient consentis, la trésorerie dont elle disposait elle-même et elle pouvait fixer ainsi, sans beaucoup d'erreurs, la date à laquelle elle pouvait passer ses marchés. Aujourd'hui, nul ne peut savoir dans la commune quand les travaux seront entrepris et quel sera leur rythme puisque tout dépend des décisions parisiennes ou régionales, ce qui ne vaut pas mieux pour la liberté municipale.

La question de la date est pourtant essentielle en matière de travaux publics car beaucoup ne peuvent s'effectuer qu'à la belle saison, si bien que le retard de la subvention est lui-même source de notables dépenses. On comprend l'irritation des communes devant le changement progressif de nature de la subvention qui n'est plus pour elle essentiellement une aide mais avant tout un moyen de contrôle de l'Etat, transformation ingénieuse certes mais moralement peu défendable et ressentie comme telle.

*De plus, les subventions et les prêts qui les accompagnent sont généralement calculés non sur les dépenses réelles mais selon un barème forfaitaire sciemment minoré dans la plupart des cas.*

Tout cela, enfin, devait s'inscrire dans une planification rigide qui, ces dernières années, n'était plus guère rigoureuse que pour les collectivités locales : pour figurer au Plan en vue d'un investissement important, la commune devait avoir prévu cet investissement environ deux ans avant le début d'exécution du Plan, c'est-à-dire entre deux et sept ans au moins, parfois davantage, avant que l'exécution puisse commencer. Si, par la suite, une dépense non programmée apparaissait plus urgente à la municipalité qu'une dépense programmée, il lui était interdit de substituer une réalisation à une autre.

Ce rappel montre l'importance de la réforme que constitue la globalisation des subventions. Si elle était complète, cette réforme romprait une série de chaînes qui enserrèrent actuellement les initiatives locales : disposer de subventions sans affectation particulière et d'emprunts eux aussi globalisés rend à la commune la liberté d'autrefois.

Désormais, elle pourra décider, en votant son budget, comment elle utilisera et les subventions et les emprunts dont elle pourra disposer. Elle pourra arrêter les travaux qu'elle estime les plus nécessaires sans s'arrêter aux choix ministériels ou préfectoraux. Rien ne lui interdira plus de commencer le travail avant l'autorisation des services de l'Etat. Ses demandes ne resteront plus en souffrance aux échelons supérieurs pour de laborieux examens et elle n'aura pas à subir le contre-coup de la hausse des prix qui découle des retards dans l'exécution des projets. Il faut rappeler, en effet, qu'en même temps que la subvention est globalisée, les prêts le sont aussi. La commune peut négocier au début de l'année et le montant des prêts qu'elle sollicite et les dates auxquelles elle veut disposer des sommes empruntées.

Jusqu'au mois de février dernier, la globalisation des prêts ne bénéficiait qu'aux communes de plus de 10.000 habitants. Désormais, toutes les autres communes ont droit à un emprunt d'au moins 100.000 F par an, sans affectation particulière ; les communes de plus de 2.000 habitants ont, en plus, une faculté d'emprunt atteignant 50 F par habitant. Certes, ces dispositions n'ont pas à figurer dans une loi. Elles ont déjà été prises par des décisions des caisses publiques ou semi-publiques inspirées par le Gouvernement. Il faut espérer qu'à aucun moment, il ne sera fait retour en arrière bien qu'à l'évidence ce qu'une décision gouvernementale, a fait, une autre puisse le défaire tout aussi aisément.

**Le montant total de la dotation globale d'équipement n'est pas très considérable.** Le Gouvernement garantit deux milliards pour la première année en remplacement de certaines subventions énumérées dans un des tableaux suivants. Progressivement, la dotation globale d'équipement doit atteindre 4 milliards. Il restera un certain nombre de subventions spécifiques pour des cas très particuliers dans lesquels une mesure générale n'aurait pas de sens. Il y aura aussi pour des cas extrêmes, nous l'avons dit, des subventions d'équilibre versées par l'Etat.

*Les départements* bénéficient des mêmes facilités d'emprunt que les communes mais, dans le projet, on ne parle pas pour eux de dotation globale d'équipement. Cela s'explique sans doute par le fait que les subventions d'équipement pour les départements sont moins nombreuses et beaucoup moins indispensables que pour les communes.

Même pour les communes, il y a des différences selon leur taille. Dans les petites communes, les subventions de l'Etat atteignent un total en moyenne de 8 à 12 % du coût réel de l'ensemble de leurs investissements ; dans les grandes villes, le pourcentage tombe souvent à 2 ou 3 %.

Dans les deux cas, c'est généralement moins que le remboursement de la T.V.A., non seulement que le remboursement intégral



actuellement prévu, mais encore que le remboursement acquis en 1979 qui est de l'ordre de 8 %. Au point de vue pratique cependant pour la facilité de la vie municipale, la création de la dotation globale d'équipement paraît beaucoup plus importante que le remboursement de la taxe à la valeur ajoutée. La liberté d'investir est rétablie, le contrôle technique limité à ce qu'il doit être, le mécanisme de la tutelle financière démantelé, la rigueur du Plan supprimée. Que les ministres de l'Economie et du Budget interrompent en cours d'année la distribution des subventions sera toujours une anomalie mais sera sans gros inconvénient pour la commune si sa trésorerie est un peu à l'aise. Les communes pourront déterminer assez librement le montant de leurs investissements dès l'établissement de leur budget. Elles n'auront plus à craindre un trop grand accroissement des coûts du fait du retard dans l'exécution de leurs projets. Elles fixeront elles-mêmes l'échelonnement de leurs réalisations et leur manière de les financer.

Un problème important est celui de savoir comment la dotation globale d'équipement sera répartie entre les communes. Sans donner le détail de cette répartition, la loi indique que cette répartition se fera en tenant compte de la population de la commune, du nombre de logements construits, de la longueur de la voirie classée dans le domaine public et du potentiel fiscal communal par habitant lorsqu'il est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant. Autrement dit, il y a quelques critères objectifs valant pour toutes les communes et il s'y surajoute pour les communes qui ont un potentiel fiscal plus bas que la moyenne nationale une majoration de dotation. C'est une mesure d'équité en faveur des communes les plus pauvres, et c'est aussi un moyen de ne pas enlever aux petites communes leur part préférentielle dans la répartition des subventions telle qu'elle existe aujourd'hui.

A noter qu'aucune indexation n'est prévue pour la dotation globale d'équipement. Il est seulement indiqué qu'au départ, elle se substituera aux subventions existantes.

La liberté donnée ainsi à la gestion municipale est considérable. Elle explique et justifie aux yeux du Gouvernement l'information du public telle qu'elle est prévue par le titre VI, le budget devant être explicité et la Cour des comptes devant faire des observations plus fréquentes.

#### D. — L'allègement des normes techniques et des réglementations.

Sous une apparence anodine, cette partie du texte est susceptible de bouleverser l'administration de l'Etat. Actuellement, nul ne peut dire exactement quelles dispositions techniques régissent les activités des communes tant ces dispositions sont nombreuses.

Elles sont éparses dans des milliers de textes divers émanant de tous les services publics, et revêtant les formes les plus diverses : circulaires, instructions, directives en partie verbales, qui forment la grosse masse et dont la principale utilité est de développer ce qui est déjà fort détaillé dans les décrets ou dans les autres actes administratifs, ministériels ou préfectoraux. De cette façon les services de l'Etat font passer sur les réalisations municipales toute une série de tutelles indirectes et subtiles.

Le projet charge le Conseil national des services publics d'une mission générale de remise en ordre. Ce Conseil devrait passer au crible toutes les dispositions existantes, confirmer celles qui lui paraîtraient valables et écarter les autres. Pour donner pleine efficacité à ces travaux, la loi prévoit que toutes les dispositions publiées ou non, toutes les instructions ou toutes les circulaires qui, à une date donnée, n'auraient pas reçu l'assentiment du Conseil national des services publics deviendraient caduques. Le Conseil national des services publics aurait de surcroît l'obligation de proposer toutes les mesures d'allègement, de simplification ou d'unification des réglementations dont il admettrait l'utilité de principe. Il établirait pour finir un code des prescriptions techniques propres aux travaux et services départementaux et communaux. Toutes les prescriptions qui n'auraient pas été reprises dans ce code à la date de sa validation ne seraient plus opposables aux collectivités locales. L'article 42 du projet confirme par ailleurs la règle constitutionnelle selon laquelle aucune prescription particulière ne peut être imposée aux communes, à leurs groupements et aux départements pour la gestion de leurs services ou l'utilisation de leur patrimoine tant par l'Etat que par tout autre organisme chargé d'une mission de service public en dehors des cas expressément prévus par la loi. Au lieu de s'en tenir à ce principe jusqu'ici tourné et violé de cent façons différentes, le projet cherche à le faire respecter.

#### E. — De meilleurs moyens d'action.

Pour que la liberté soit effective et utile, la qualité des hommes qui sont appelés à en bénéficier doit être excellente et leur disponibilité totale.

Ainsi s'explique la large part faite par le projet aux dispositions qui tendent (titre III) à l'amélioration du statut des élus locaux et à celles (titre IV) qui sont destinées à améliorer le statut du personnel communal.

##### 1° Le statut des élus locaux.

Les élus locaux se plaignent généralement surtout de deux choses :

— les difficultés qu'ils éprouvent pour concilier leurs obligations professionnelles et leurs charges municipales ou départementales surtout quand ils sont salariés ;

— l'insuffisance de certaines indemnités pour couvrir et leurs frais et leur manque à gagner.

Tenant compte de cette situation, le Gouvernement propose une série de mesures permettant aux salariés de s'absenter quand cela est nécessaire et relevant assez sensiblement les indemnités perçues par les élus locaux.

Rien n'est fait pour les conseillers généraux dont le régime est actuellement très souple mais beaucoup de mesures sont prises pour les conseillers municipaux et les maires.

Les salariés élus locaux auraient droit à des absences de leur entreprise sans rémunération de ces absences, mais avec la possibilité de récupérer le temps passé au service de la commune, de façon à conserver le gain qu'ils tirent normalement de leur emploi.

Les maires et adjoints auraient droit à des absences plus prolongées que les conseillers municipaux, mais ces absences prolongées ne seraient données que dans les entreprises de plus de 10 salariés.

On irait plus loin encore pour les maires des villes de plus de 100.000 habitants : ces maires pourraient choisir d'exercer leur mandat à temps plein et jouir pour cela d'avantages comparables à ceux dont bénéficient les parlementaires. Ils auraient de fortes indemnités, seraient affiliés à la Sécurité sociale et retrouveraient leur emploi à la fin d'un mandat dans les mêmes conditions qu'un député ou qu'un sénateur dont le mandat n'est pas renouvelé.

Par l'ensemble de ces mesures, le Gouvernement entend conserver un caractère désintéressé aux services que les élus locaux rendent à la commune. Il ne veut pas qu'ils deviennent des manières de fonctionnaires élus. Il ne veut pas non plus que, comme c'est le cas actuellement, le recrutement des conseils municipaux s'effectue le plus souvent parmi les retraités ou parmi les fonctionnaires de l'Etat, ou parmi les agents des services publics, toutes personnes qui ont des facilités particulières de temps ou d'argent. Il pense trouver un équilibre convenable dans les dispositions nuancées qui vous sont soumises. De même, s'il propose de faciliter la formation des élus locaux qui souhaitent suivre un enseignement, il ne propose pour autant ni de subventionner des organismes privés ou publics, ni non plus de donner des indemnités de déplacement à ceux qui opéreraient pour des centres privés. Signalons enfin que le texte maintient dans son ensemble le régime de retraite des adjoints et des maires, se bornant à en étendre le bénéfice à ceux de ces élus qui, ayant quitté leurs fonctions avant le 1<sup>er</sup> janvier 1973, se trouvent présentement exclus du bénéfice de la loi.

## 2° Le personnel.

Le texte est muet sur le personnel départemental, mais il consacre tout un titre aux problèmes du personnel communal, cherchant à améliorer son traitement, à rendre son statut plus avantageux, ou à lui ouvrir des débouchés plus nombreux et plus sûrs tant dans la fonction municipale qu'au dehors.

Une place spéciale est faite aux emplois supérieurs qui sont ceux dont la qualité commande la valeur des interventions municipales. Pour le porter au plus haut niveau, le recrutement de ces emplois aurait lieu désormais à l'échelon national, et servirait de point de départ à une carrière unifiée dans l'ensemble du pays, sous le contrôle d'une commission réunissant paritamment des maires et des représentants des personnels concernés. Cette commission serait placée aux côtés du Centre de formation du personnel communal (C.F.P.C.) dont le texte confirme la mission générale qui est d'organiser les concours et l'enseignement destinés au personnel municipal. Somme toute, *c'est presque la naissance de corps d'ingénieurs et d'administrateurs* qui devraient avoir des rangs équivalents à ceux des plus hauts fonctionnaires de l'Etat.

Pour les autres emplois, les règles en vigueur sont moins modifiées. Néanmoins, qu'il s'agisse de formation, de recrutement, d'avancement ou de débouchés, elles sont, semble-t-il, améliorées. Le Centre de formation des personnels communaux a toujours la charge de la formation et de l'organisation des concours de recrutement. La carrière continue à se dérouler dans un cadre communal ou intercommunal, selon l'importance des communes, et le texte veille à maintenir l'autorité du maire qui a seul la responsabilité de nommer à un emploi dans sa propre commune.

Toutefois, le champ d'intervention des syndicats de communes pour le personnel serait élargi à toutes les communes qui occupent au moins 200 agents titulaires dans un emploi permanent à temps complet au lieu de 100 actuellement. La possibilité d'échanges avec la Fonction publique d'Etat est confirmée. Des mesures particulières sont prises pour les secrétaires généraux de communes afin d'éviter la situation déplorable où se trouvent certains d'entre eux qui, à la suite de changements politiques, sont maintenus en poste, puisque la loi l'exige, mais sans plus exercer d'attributions véritables. Pour l'avenir, le projet propose d'appliquer à ces fonctions la distinction du grade et de l'emploi, qui est à la base de l'organisation des carrières de la Fonction publique d'Etat. En contrepartie, comme c'est aussi le cas pour les fonctionnaires d'Etat, les secrétaires généraux démis de leurs fonctions auraient droit à un reclassement d'après leur grade dans la hiérarchie du personnel communal.

## CHAPITRE III

### TRANSFERTS ET MISE EN ORDRE DES COMPÉTENCES

Mieux répartir les tâches entre l'Etat et les collectivités locales et accroître les responsabilités de ces collectivités, telles sont, à coup sûr, les deux idées les plus neuves du projet. Ce sont aussi celles qui risquent de se heurter aux plus grandes difficultés.

L'affaire est d'une telle importance que l'intitulé du texte ne fait mention que de « l'accroissement des responsabilités des collectivités locales » alors que seul un titre sur six, le titre II, est exclusivement consacré à cet objet. Les autres titres, en améliorant le fonctionnement des collectivités locales et en accroissant leur liberté, leur donnent certaines facilités et, de surcroît, des responsabilités, mais l'essentiel est de savoir dans quels domaines ces responsabilités s'exerceront désormais.

En examinant le titre II lui-même, on constate que ses cinq chapitres qui sont consacrés aux transferts de compétences sont beaucoup plus différents qu'on ne pourrait croire à priori. Les deux premiers chapitres, celui sur la justice et celui sur la police, s'analysent essentiellement comme des allègements de charges pour les collectivités locales. Le troisième chapitre, celui qui est relatif à l'aide sociale et à la santé, tend à démêler un écheveau de compétences et de dépenses entrecroisées jusqu'à présent. Le texte tente de faire une part pour l'Etat et une part les départements et les communes. Les deux derniers chapitres, ceux qui sont relatifs à l'éducation et à l'urbanisme, sont les seuls qui aient pour unique objet des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales.

#### A. — La justice.

En matière de justice, les collectivités locales n'ont pas la responsabilité du service mais elles n'en supportent pas moins la charge des bâtiments qui abritent la plupart des juridictions ainsi que certains services annexes de la justice, tels les greffes permanents et les services du livre foncier dans les trois départements d'Alsace et de Moselle. Ces charges représentent une dépense annuelle d'environ 349 millions pour les départements et de 40 millions pour les villes. Pour l'avenir, l'Etat accepte de supporter ces dépenses. La réforme avait déjà été amorcée par la loi n° 79-44 du 18 janvier 1979 sur les conseils de prud'hommes ; le projet la généralise.

La propriété des bâtiments serait acquise gratuitement par l'Etat. En cas de désaffectation dans les dix années, les bâtiments pourraient faire retour à leur précédent propriétaire.

Les collectivités locales qui ne voudraient pas se dessaisir de leurs propriétés pourraient se borner à mettre leurs bâtiments à la disposition de l'Etat mais en continuant à en supporter les frais.

Si les locaux sont loués, l'Etat est substitué aux droits et obligations de la collectivité locataire. Si des travaux sont préparés ou en cours, l'Etat prend le relais quel que soit le stade auquel ces travaux se trouvent. De toute manière l'Etat dispose gratuitement des études faites, des terrains acquis ou en cours d'acquisition, des travaux entrepris et inachevés.

Du point de vue juridique, par l'abrogation des dispositions qui remontent à l'époque où il n'y avait pas de distinction bien nette entre la personnalité de l'Etat et celle des collectivités locales (art. 96 du décret du 6 juillet 1810 et décret du 27 février 1811 essentiellement), la loi mettrait un point final à une situation qui ne s'explique plus depuis que les collectivités locales sont des personnes morales bien distinctes de celle de l'Etat. Celui-ci admet désormais qu'ayant la prérogative et le devoir d'assurer la justice sous toutes ses formes, il doit prendre en charge les dépenses correspondantes. A l'avenir, la répartition des dépenses se ferait exactement comme la répartition des compétences en matière de justice. L'Etat seul responsable serait aussi seul à payer non seulement les magistrats mais aussi les installations nécessaires au fonctionnement de la justice.

## B. — La police.

Les mesures qui figurent au projet dans le chapitre Police sont, on peut le dire, exclusivement financières et même, à cet égard, de portée assez limitée.

Rien n'est changé à la subtile répartition des tâches qui existe aujourd'hui pour tout ce qui est du service de la police entre l'Etat et les communes.

Même du point de vue financier, le projet ne concerne qu'une minorité de communes, à vrai dire les plus grandes et, au total celles qui englobent peut-être la majorité de la population ; ce sont les communes dans lesquelles la police est étatisée ou susceptible de l'être. Il s'agit de toutes les villes de quelque importance et de l'ensemble de la région parisienne. Dans toutes ces localités, la police du maintien de l'ordre est un service de l'Etat qui, en contrepartie, demande aux communes une participation qui porte le nom de « contingents de police ». Bien que d'un montant relativement faible,

ces contingents de police sont ressentis par les communes concernées comme un prélèvement injuste. Il leur semble avoir à payer sans motif pour un service qui ne dépend plus d'elles et sur lequel elles n'ont aucune autorité directe. Elles estiment que, puisque l'Etat a pris une responsabilité à cet égard, il doit aussi en assumer les charges. Pour elles la situation est la même en matière de police et en matière de justice.

Se rendant à ces objections, le Gouvernement propose de faire disparaître les contingents de police. C'est une opération comptable qui s'insérerait, si le texte est voté tel quel, dans le cadre de la compensation générale entre l'Etat et les collectivités locales, telle qu'elle est prévue à l'article 88 du projet.

### C. — L'aide sociale et la santé.

#### 1. *L'aide sociale.*

Le chapitre relatif à l'aide sociale et à la santé est de beaucoup plus de portée et d'une inspiration sensiblement plus complexe que les deux chapitres précédents. On vous propose d'abord de distinguer dans l'aide sociale deux groupes d'activités dont les unes seraient à l'avenir confiées aux départements et aux communes et les autres à l'Etat seul. Aux responsabilités complètes de l'Etat, d'une part, des collectivités locales d'autre part, correspondrait une prise en charge également totale soit par le budget de l'Etat, soit par le budget des collectivités locales dans les limites de leurs compétences respectives.

Il ne s'agit donc pas ici, comme pour la police, d'un simple transfert de charges ou d'une nationalisation des dépenses et des responsabilités comme pour la justice. C'est une division des tâches entraînant une division des dépenses. Cette division s'accompagne d'une tentative pour remettre en ordre à la fois les règles administratives et les règles financières complexes qui régissent actuellement la matière. Le Gouvernement souhaite confier aux autorités les mieux placées pour chaque responsabilité le soin de les assumer entièrement. Ce choix fait, les conséquences financières s'imposent d'elles-mêmes.

La difficulté principale est de savoir où placer la frontière entre ce qui doit relever de l'Etat et ce qui doit relever des collectivités locales. On vous propose de distinguer entre ce qui paraît actuellement nécessiter une politique nationale et ce qui, au contraire, semble pouvoir se régler au mieux sur place à l'échelon départemental ou peut-être communal. Le choix proposé consiste à attribuer à

l'Etat l'essentiel de l'aide, au demeurant très coûteuse, aux personnes handicapées, l'assurance maladie, l'aide médicale aux malades mentaux et aux tuberculeux, l'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réadaptation sociale, l'aide à la famille et l'allocation simple aux personnes âgées — qui n'ont plus guère de réalité que dans les départements d'outre-mer. L'aide sociale à l'enfance est également rattachée au bloc de compétence étatique au motif que l'Etat a engagé en ce domaine une politique nationale de grande ampleur et qu'il souhaite mener à bien, de manière approfondie et continue sur l'ensemble du territoire.

Les collectivités locales auraient surtout la charge des personnes âgées et de l'aide médicale, et, de façon générale, des formes d'aide dont l'attribution ne dépend pas exclusivement d'un barème mais doit se faire en tenant compte des circonstances particulières, ce qui suppose une connaissance aussi personnelle et aussi précise que possible de la situation des intéressés, de leurs difficultés et de leurs ressources.

Dans l'ensemble, cette distinction est déjà amorcée en application du barème de répartition des dépenses auquel nous avons fait allusion et qui crée trois groupes de dépenses :

- groupe I, essentiellement à la charge de l'Etat ;
- groupe II, dépenses partagées très largement entre l'Etat et les collectivités locales ;
- dépenses du groupe III qui sont essentiellement à la charge des collectivités locales.

Le projet laissant à l'Etat le groupe I (à l'exception de l'hygiène sociale) attribue le groupe III aux collectivités locales (sous réserve des allocations aux handicapés) et partage le groupe II.

La lecture du barème auquel nous venons de faire allusion montre l'étendue et la complexité des problèmes qu'il faudra résoudre en application de l'article 88 pour arriver à une équitable compensation entre ce qui est enlevé aux collectivités locales et ce qui leur est imposé.

La liberté accordée aux collectivités locales est très large dans le champ d'action qui leur est réservé. Elles pourront comme elles l'entendront organiser les prestations et leurs attributions. Dans le domaine confié à l'Etat, les collectivités pourront toujours, comme c'est le cas dès à présent, intervenir pour majorer les prestations prises en charge par le budget de la nation.



## 2. La santé.

En matière de santé, la répartition obéirait à peu près au même principe qu'en matière d'aide sociale. L'Etat se verrait attribuer bien entendu un pouvoir général de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène (art. 67) mais il aurait de surcroît à sa charge les dépenses correspondant à une politique qui semble actuellement devoir être nationale : prophylaxie des maladies mentales et de l'alcoolisme (art. 73), frais de placement des alcooliques dangereux (ce qui est lié à la marche des hôpitaux psychiatriques), avec les mesures sanitaires contre la toxicomanie, la répression des usages illicites de substances vénéneuses (art. 74 et 75). Les départements auraient cependant la charge des actions de lutte contre le cancer quand ces actions n'ont qu'un caractère local (art. 76) et, dans les départements d'outre-mer, de la lutte contre la lèpre (art. 77).

## D. — Éducation.

En matière d'éducation, le projet fait des réformes qui peuvent paraître timides. Il n'accroît les compétences des collectivités locales ni en matière d'enseignement proprement dit, ni en matière de programmes, ni en matière de personnel. Il ne fait même pas mention de l'Université. Autrement dit, le texte consacre un système dans lequel l'éducation est non seulement nationale, mais strictement nationalisée.

Il n'y a absolument aucun allègement ni modification des charges respectives de l'Etat et des collectivités locales pour ce qui a trait aux immeubles scolaires.

Le texte propose seulement trois mesures nouvelles :

1° la création d'un conseil départemental de l'éducation auquel participeraient les élus locaux ;

2° le transfert des responsabilités et des charges au département pour la distribution des bourses scolaires ;

3° un transfert de même nature pour les transports scolaires.

1. *Le conseil départemental de l'éducation* fait entrer les autorités locales dans un domaine où depuis longtemps elles n'avaient aucun accès, en ce sens que ce conseil doit comprendre des élus locaux qui pourront faire entendre leurs voix par l'intermédiaire des avis émis par ce conseil. Le texte indique que ces avis pourront porter sur « toutes affaires en matière scolaire », donc pas seulement sur ce qui est actuellement de la compétence communale ou départementale, c'est-à-dire « l'intendance des bâtiments ».

Le conseil serait substitué « aux organismes antérieurement compétents » en matière scolaire. L'expression, très générale, doit être précisée par un décret en Conseil d'Etat. La loi stipule seulement que le conseil de l'éducation remplacera le conseil départemental de l'enseignement primaire créé par la grande loi de 1886, sauf pour ses compétences contentieuses ou disciplinaires. La création du conseil départemental de l'éducation ne constitue pas une véritable décentralisation. La France ne s'aligne pas sur les pays étrangers qui dans leur grande majorité confèrent des responsabilités essentielles aux collectivités locales pour tout ce qui touche l'éducation. Ce n'est là ni un transfert d'attributions, ni un transfert de charges. C'est seulement l'obligation d'un contact périodique, l'amorce d'un dialogue s'étendant à toutes les questions de l'éducation, questions au vrai fort importantes pour la vie locale. Si l'Etat en garde seul la responsabilité, il accepte dans une certaine mesure d'écouter les avis des collectivités locales exprimés par l'intermédiaire de ce nouveau conseil.

A l'activité de ce conseil, on peut rattacher les dispositions de l'article 85 du projet sur les activités pédagogiques complémentaires que les collectivités locales peuvent prendre en charge « sans porter atteinte aux programmes et aux méthodes pédagogiques définis par l'Etat ». Ce texte est donc de portée très restreinte et ne fait que confirmer la situation actuelle qui ne compte aucune décentralisation de compétence.

## *2. La distribution des bourses.*

A l'exclusion de celles qui sont données aux élèves des classes préparatoires aux grandes écoles et aux sections de techniciens supérieurs, la distribution des bourses serait à la charge du département. Le département organiserait comme il l'entendrait cette distribution, ce qui implique qu'il pourrait en particulier faire appel au concours des communes, concours assurément précieux, surtout en zone rurale pour bien connaître les besoins et la situation exacte des bénéficiaires.

Les bénéficiaires de bourses accordées par l'Etat avant la mise en vigueur de la loi conservent leurs droits mais rien n'est indiqué sur ce que seraient les droits des futurs demandeurs de bourses. Une seule obligation pèserait à cet égard sur le département. En application de l'article 90, les règles d'attribution devraient être « générales » pour garantir l'équité dans la répartition et permettre éventuellement un contrôle juridictionnel de cette répartition.

## *3. Les transports scolaires* seraient eux aussi confiés au département qui aurait la responsabilité d'organiser le service et de répartir les charges. Il ne s'agit pas d'obliger les départements à organiser

eux-mêmes les transports. Un certain nombre de départements l'ont déjà fait mais d'autres, qui sont la majorité, estiment qu'il vaut mieux décentraliser les efforts dans ce domaine en demandant le concours des communes, des établissements d'enseignement, des associations de parents d'élèves, etc. Chaque département resterait libre d'agir comme il l'entendrait. Seule disparaîtrait la part de responsabilité qu'avait l'Etat. En revanche, celui-ci conserverait les charges liées au transport collectif des élèves handicapés.

C'est d'ailleurs l'avis, particulièrement autorisé, de l'Assemblée des présidents de conseils généraux.

#### E. — L'urbanisme.

Ce titre ne recouvre qu'un seul article et encore cet article est-il très elliptique. Malgré l'intitulé du chapitre V, il ne s'agit pas de l'urbanisme dans son ensemble, mais seulement « d'attribution du permis de construire, d'autorisation de lotir, de permis de démolir, d'autorisation de coupe et d'abattage d'arbres, d'autorisation de clôture, d'autorisation d'installations et travaux divers, de certificats d'urbanisme et de conformité ».

Dans certaines communes importantes, et déjà dotées d'un P.O.S. et dans celles-là seulement, les maires seraient substitués aux autorités de l'Etat. Une loi ultérieure devrait préciser les choses.

#### F. — Dispositions financières.

A propos des cinq chapitres dont nous venons de parler, nous n'avons guère évoqué le point de vue financier puisque la question fait l'objet d'un unique article relatif à l'ensemble des transferts, l'article 88, article au demeurant relativement vague. Le principe est posé que l'équilibre existant entre les finances de l'Etat et les finances locales ne doit pas être modifié par la réforme. Pour y parvenir, deux solutions sont envisagées :

— Quand les collectivités devraient supporter des charges nouvelles, on leur attribuerait des moyens qui pourraient être :

- 1° la possibilité de percevoir de nouveaux impôts,
- 2° une majoration de la dotation globale de fonctionnement.

— Rien n'est précisé sur la façon dont s'opérerait la compensation quand le transfert de charges se ferait au bénéfice de l'Etat sauf qu'il devrait y avoir exacte compensation.

Au départ, le calcul se ferait d'après la situation existant à l'époque du transfert. Les recettes de compensation évolueraient ensuite soit en fonction de la dotation globale de fonctionnement qui est elle-même rattachée au produit de la T.V.A., soit comme le produit des impôts transférés. L'attribution d'impôts dont le taux pourrait être modulé donnerait une certaine souplesse permettant aux collectivités locales d'être plus à l'aise pour financer les nouvelles charges induites par la réforme.

Il est important de souligner que quel que soit le sens de la compensation à effectuer elle serait toute calculée de façon à ne pas souffrir d'une dépréciation monétaire. Sans que le mot d'indexation figurât au texte, l'idée y est à coup sûr.

#### G. — Autres dispositions.

L'article 89 précise que les communes pourraient revendiquer quelques-unes des attributions attribuées par la loi aux départements. Dans cette hypothèse, les modalités du transfert et les questions financières seraient réglées par convention.

L'article 90 a trait à une hypothèse qui, peut-être, est relativement rare, celle de difficultés s'élevant entre un département et une commune. Si la commune s'estime victime à tel ou tel point de vue d'une décision départementale, elle pourra faire une manière de recours au conseil général qui serait alors appelé à se prononcer en séance publique sur ce recours. Le texte est de portée générale mais il a évidemment surtout trait aux questions financières.

## TROISIÈME PARTIE

---

### COMPARAISONS EUROPÉENNES

Décrire les régimes des collectivités locales à l'étranger et établir des comparaisons avec la réalité française s'avère une tâche ardue tant les situations diffèrent, les traditions s'opposent et les mots véhiculent de contresens : des vocables identiques recouvrent des phénomènes très dissemblables.

Les différences entre les structures étatiques sont multiples. Les Etats sont de principe unitaire ou fédéral, de tradition républicaine ou monarchique, de forme présidentielle ou parlementaire. Cependant, malgré cette diversité, ces structures paraissent plus semblables entre elles que les systèmes d'administration locale.

L'existence de collectivités locales autonomes n'est d'ailleurs pas unanimement admise, notamment dans les pays de l'Est.

A l'intérieur du groupe des pays qui comportent de véritables collectivités locales, le poids de l'histoire et la force des mentalités expliquent l'extrême diversité des solutions retenues que ce soit dans le nombre des niveaux d'administration locale, la place faite aux élus et la répartition des compétences.

L'autonomie, la décentralisation ou le contrôle ont des portées très différentes dans un état fédéral, dans un état à « self-government » local ou dans un état fortement centralisé.

Dans de telles conditions, il est impossible de présenter en quelques pages un tableau détaillé des exemples étrangers.

Conscients de la difficulté d'une telle entreprise, nous nous bornerons à étudier très sommairement, à l'aide des documents élaborés par le Conseil de l'Europe, les trois thèmes majeurs du projet en discussion en indiquant pour un échantillon de pays européens :

1. les structures et les institutions ;
2. le degré d'autonomie locale ;
3. la répartition des attributions.

## CHAPITRE PREMIER

### LES STRUCTURES ET LES INSTITUTIONS

#### A. — Les structures.

Il convient de distinguer les collectivités de base des échelons intermédiaires.

##### 1. *Les collectivités de base.*

Héritière des solidarités de voisinage tissées à l'ombre des clochers, la commune traditionnelle a été confrontée au développement industriel et à ses corollaires : l'exode rural, l'urbanisation et la montée des besoins en équipements collectifs. Cette évolution a paru condamner la commune traditionnelle jugée trop petite par ses dimensions territoriales et par sa densité humaine.

Si en Suisse, en Italie et bien sûr en France, l'institution communale traditionnelle se maintient, ailleurs, la ville agrandie de ses faubourgs et de la campagne environnante, l'a plus ou moins fait disparaître.

Aussi l'organisation traditionnelle a-t-elle été modifiée par les politiques de regroupement communal qui, empruntant une voie plus autoritaire que volontaire, ont provoqué une crise profonde des structures locales.

*Les résultats des regroupements* entrepris dans les années « 60 » se manifestent dans la constitution de collectivités de base relativement importantes :

— c'est ainsi qu'au Danemark, de 1961 à 1970, le nombre des communes a décréu de 1.387 à 276 ;

— au Royaume-Uni, le district, collectivité de base, comporte un minimum de 40.000 habitants ;

— en Belgique, si l'effectif en communes s'élevait à 2.675 en 1960, il n'atteignait plus que 589 en 1977, dont seulement 112 communes de moins de 5.000 habitants ;

— en Norvège (744 communes en 1961 ; 444 en 1979), aucune commune ne compte moins de 2.500 habitants et il est envisagé de porter ce minimum de population à 5.000 puis à 10.000 habitants ;

— en Suède, le minimum de population fixé à 3.000 habitants en 1952 a été relevé à 8.000 habitants.

Engagés dans un processus similaire, les Pays-Bas souhaitent constituer, par fusions, des collectivités d'au moins 10.000 habitants, voire de 75.000 habitants.

En République fédérale d'Allemagne, et malgré une variété de situations selon les Länder, le chiffre retenu est de 5.000 habitants.

La Confédération helvétique, pourtant si respectueuse des traditions et de la spécificité cantonale, a envisagé une base de 1.500 habitants.

Un tel concert européen explique que la France ait pu être atteinte un moment, à son tour, de la fièvre du regroupement communal.

Contrepartie de cette volonté de créer des instances supra-communales, la nécessité d'instituer des subdivisions de communes se manifeste dans tous les pays européens.

Au Danemark et en Suède, aux Pays-Bas et en République fédérale d'Allemagne, les comités de quartier jouissent d'une existence légale sans pour autant disposer d'autres pouvoirs que consultatifs. Rares sont les pays (Pays-Bas et Italie en particulier) où les conseils municipaux peuvent déléguer certains de leurs pouvoirs aux comités de quartier. Sans être institutionnalisés, les comités de quartier se sont multipliés au Royaume-Uni. Dans ce pays se dessine, en réaction contre le caractère factice des regroupements, un mouvement de retour aux anciens « parishes » (paroisses) considérés comme les lieux privilégiés d'exercice de la démocratie locale.

Souvent la création de sous-ensembles apparaît comme un moyen de limiter l'affaiblissement de la vie locale qui découle des fusions de communes. A l'instar de la France, les fusions peuvent donner naissance à des communes associées au sein de la commune regroupée.

## *2. Les collectivités intermédiaires.*

La nécessité d'échelons intermédiaires entre les communes et l'Etat ne s'impose pas partout. Les options des pays européens à cet égard sont très disparates : de l'absence totale à la présence de plusieurs unités décentralisées.

En Suisse, la configuration géographique et la dimension des cantons (à peu près celle de nos départements) rendent inutile la création d'une quelconque subdivision entre la commune et le canton.

Dans les pays comportant des collectivités intermédiaires, il convient de souligner le lien existant entre la réforme communale et le devenir des unités intermédiaires. Ainsi, en République fédérale d'Allemagne, le nombre des Kreise, équivalents de nos arrondissements, a été réduit parallèlement à celui des communes : 425 Kreise

en 1968, 246 en 1977, pour atteindre 235 à la fin de la réforme (environ des demi-départements).

A l'inverse, aux Pays-Bas, il a été décidé en 1977 de porter le nombre des provinces de 11 à 26, pour faire l'économie d'un échelon supplémentaire entre la province et la commune. Ce choix traduit la volonté néerlandaise de faire de la province (équivalent par sa dimension au département) le réceptacle privilégié de la décentralisation étatique.

Au Danemark, la réforme communale a également touché les unités intermédiaires que constituent les comtés. Ces derniers se sont vu confier des services jusqu'ici effectués par l'Etat mais sous un contrôle strict du gouvernement central.

Au Royaume-Uni, l'organisation du grand Londres mise à part, on dénombre 45 comtés dont 6 métropolitains correspondant aux grandes villes et 39 districts regroupant 29 millions de personnes, soit une moyenne de 743.000 habitants par district.

Le tableau ci-joint résume cette situation complexe.



**STRUCTURES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN EUROPE**

Pays	Structures			Niveau intermédiaire		Collectivités de base		Subdivisions de collectivités
	Population	Population	Nombre	Population	Nombre	Population	Nombre	
Luxembourg .....	375.400	—	—	—	—	10.000 ↑ 500	126	
Suisse .....	6.269.783	379.600 ↑ 8.500	25 cantons			2.000 ↑ 500	3.072	
Italie .....	55.810.000			8.910.728 ↑ 114.279	20 régions	500.000 ↑ 5.000	8.056	Quartiers institutionnalisés
Pays-Bas .....	13.650.000			500.000 en moyenne	26 provinces	100.000 ↑ 5.000	841	Quartiers institutionnalisés
Royaume-Uni .....	55.970.000		8 régions	2.000.000 ↑ 700.000	6 comtés métropolitains 36 comtés non métropolitains	330.000 ↑ 40.000	36 districts métropolitains 296 districts non métropolitains	Quartiers (à l'initiative des citoyens)
Norvège .....	4.017.230			377.163 ↑ 77.060	18 Fylkes kommuner	200.000 ↑ 2.500	444	
R.F.A. ....	61.645.400	17.000.000 ↑ 703.000	11 Länder	250.000 en moyenne	246 Kreise	8.000 ↑ 4.000	10.390	Quartiers institutionnalisés
Belgique .....	9.756.590	5.063.974 ↑ 57.697	3 régions	2.177.975 ↑ 219.186	9 provinces	Population moyenne de 4.091 hab.	589	
Danemark .....	5.036.184			630.000 ↑ 200.000	14 comtés	150.000 ↑ 3.000	276 districts	Quartiers institutionnalisés
Suède .....	8.200.000			1.500.000 ↑ 55.000	24 gouvernements de comté	100.000 ↑ 5.000	277	Quartiers institutionnalisés
Autriche .....	7.520.000	1.614.841 ↑ 271.473	9 Länder + Vienne		Bezirke	50.000 ↑ 5.000	2.327	

## B. — Les institutions municipales.

S'il existe partout des conseils élus, nous regrouperons dans un souci de clarification les pays où les fonctions délibérantes et exécutives sont confondues dans un organe unique et ceux où les deux fonctions sont assurées par deux organes distincts.

### 1. *Les pays à organe unique.*

Tel est le cas du Royaume-Uni et des pays scandinaves. La confusion des fonctions implique une importance du rôle des commissions exerçant des fonctions exécutives déléguées et une dévaluation des pouvoirs du maire.

Ainsi, au Danemark, les cinq commissions prévues par la loi reçoivent des délégations du conseil municipal pour l'exécution des décisions générales.

En Grande-Bretagne, les commissions peuvent recevoir des délégations de pouvoir importantes de la part du conseil. Il convient de souligner la prééminence de la commission centrale des programmes et des ressources.

*Dans un tel contexte, les fonctions du maire sont le plus souvent honorifiques comme en témoigne leur mode de désignation.*

Au Danemark, bien qu'élu par le conseil municipal, le maire ne dispose pas de pouvoir de décision pour les questions relevant de la compétence d'une commission.

Au Royaume-Uni, la durée du mandat du maire (un an) lui dénie toute autorité, le cas extrême étant celui du lord-maire de Londres installé par la Reine à la Cité pour une fonction strictement honorifique.

Dans ce système, les pouvoirs se concentrent entre les mains de fonctionnaires qui ont les attributions essentielles.

On peut citer, pour illustrer la précarité de la place des élus dans certains pays, les difficultés rencontrées à la Conférence européenne des pouvoirs locaux (qui siège auprès du Conseil de l'Europe). L'obligation de faire représenter les collectivités locales par des élus gênait la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, qui estimaient que les fonctionnaires locaux étaient mieux qualifiés pour parler au nom des collectivités locales à l'échelon international, un peu comme si nos préfets avaient été seuls à même de parler au nom des départements.

**LES INSTITUTIONS MUNICIPALES EN EUROPE**

	Organe délibérant		Exécutif			
	Conseil élu		Organe collégial		Maire ou chef de l'exécutif	
		Durée	Mode de désignation	Durée	Mode de désignation	Durée
Luxembourg .....	Conseil communal	6 ans	NOMME Grand-Duc → Villes Ministre intérieur → autres communes Collège du bourgmestre et des échevins		NOMME Bourgmestre	
Pays-Bas .....	Conseil municipal	4 ans	ELU par le conseil Collège du bourgmestre et des échevins	4 ans	NOMME par la couronne Bourgmestre	6 ans
Italie .....	Conseil municipal	5 ans	ELU par le conseil « Giunta municipale »	5 ans	ELU par le conseil Maire	5 ans
Suisse .....	CORPS ELECTORAL Villes : assemblée élue (Assemblée communale)		Conseil communal Président	4 ans		
Royaume-Uni .....	Conseil de district A la fois délibérant et exécutif	4 ans	ELU —	4 ans	Fonctionnaire « Chief executive »	1 an
Norvège .....	Conseil de commune	4 ans	ELU par le conseil « Conseil municipal »	4 ans	ELU Maire + Maire adjoint	2 ans
R.F.A. ....	Conseil municipal	4 à 6 ans Selon les Länder	ELU par le conseil ou la population « Magistrat »	—	ELU Oberbürgermeister Oberstadtdirektor	—
Belgique .....	Conseil communal	6 ans	ELU par le conseil Collège du bourgmestre et des échevins	6 ans	NOMME par le roi au sein du conseil Bourgmestre	6 ans
Danemark .....	Conseil municipal A la fois délibérant et exécutif	4 ans	ELU Conseil municipal	4 ans	ELU par le conseil Maire	4 ans
Suède .....	Conseil municipal	3 ans	ELU par le conseil Conseil communal	3 ans	ELU Président (rôle honorifique)	3 ans
Autriche .....	Conseil municipal		ELU Gouvernement des communes		ELU par le conseil municipal Bourgmestre	

## 2. Les pays où deux organes d'administration coexistent :

Les pays à deux organes réduisent les commissions à un rôle de travail préparatoire, c'est-à-dire à la constitution des dossiers qui permettront au conseil de délibérer. Il est même spécifié en France et en Belgique que les commissions ne peuvent faire l'objet d'aucune délégation de pouvoirs.

Le maire est alors investi de pouvoirs réels et a une sphère de compétences propres, indépendantes de celles de l'exécutif collégial, en tant que président du conseil délibérant et chef de l'administration communale. Il est de surcroît investi de pouvoirs en tant qu'agent de l'Etat.

## CHAPITRE II

### LE DEGRÉ D'AUTONOMIE LOCALE

La politique de regroupement entreprise récemment avait pour objectif, en créant des entités plus importantes, le renforcement des libertés communales.

De fait, le poids de la tutelle centrale indicateur du degré d'autonomie locale tend à diminuer.

Les contrôles exercés par les autorités de tutelle revêtent principalement deux formes : tutelle par approbation préalable (contrôle *a priori*) et contrôle de la légalité (contrôle *a posteriori*) par les tribunaux ou par l'autorité administrative. Un contrôle à la fois plus insidieux, plus contraignant, apparaît dans l'octroi de subventions permettant d'imposer certaines règles d'actions aux autorités locales.

#### A. — La tutelle classique.

##### 1. La tutelle par approbation.

En matière de contrôle de l'autorité supérieure sur les délibérations des communes, une tendance à l'assouplissement de la tutelle se dessine. *Les délibérations soumises à approbation préalable sont assez rares* (hormis le cas norvégien) et strictement réglementées (Luxembourg, Italie, Belgique). *Toutefois, il convient de souligner que l'exigence de l'approbation préalable demeure la règle générale pour les délibérations ayant des incidences financières* et notamment le domaine des emprunts et de leur garantie (cf. tableau ci-joint).

**DEGRÉ D'AUTONOMIE LOCALE EN EUROPE**

Pays	Approbation		Légalité	Finances	
	Emprunts	Autres actes		Faculté	Transferts
Luxembourg .....	— Approbation préalable.	— Certains actes prévus par la loi. — Ne pas porter atteinte aux intérêts nationaux.	— Autorité de tutelle ne peut sanctionner les actes des autorités communales qu'en raison de considérations tirées de la loi ou de l'intérêt général.	— Faculté illimitée de lever les impôts (respect des droits et intérêts de l'Etat). — Création ou suppression d'impôts et fixation des taux soumis à approbation du Grand-Duc.	— Subvention globale allouée par un fonds communal. — Subventions affectées de l'Etat pour certaines dépenses courantes (police, enseignement).
Pays-Bas .....	— Approbation préalable.	— Budget.	— Recours administratif. — Tribunaux.	— Pas d'entière liberté pour la fixation des taux. — Création nouveaux impôts dans les cas prévus par la loi.	— Subvention globale du fonds des communes. — Subventions de fonctionnement et d'équipement affectées (police, logement, etc.). — Possibilité d'aide spéciale en cas de déficit.
Italie .....	— Approbation préalable.	— Certains actes.	— Organe de région à défaut préfet. — Recours administratif. — Tribunaux.		— Subvention globale du fonds spécial créé dans le cadre du budget de l'Etat. — Subventions affectées (enseignement, justice, travaux publics).
Suisse .....				— Faculté de fixer le taux d'imposition dans une limite fixée par le canton.	— Subventions fonctionnement. — Subventions d'investissement.
Royaume-Uni .....	— Approbation préalable (emprunts, expropriations).	— Projets. — Pouvoir d'intervention en cas de carence.	— Recours administratif. — Tribunaux droit commun.	— Liberté de fixer le taux ou pourcentage des impôts. — Pas de faculté de créer de nouveaux types d'impôts.	— Subvention globale divisée en trois éléments : • besoin des collectivités, • ressources, • habitations.

Pays	Approbation		Légitimité	Finances	
	Emprunts	Autres actes		Fiscalité	Transferts
Norvège .....		<ul style="list-style-type: none"> <li>— Contrôle du gouvernement de comté sur les décisions des conseils de communes.</li> <li>— Contrôle du gouverneur ou du roi sur les décisions des conseils municipaux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Recours administratif.</li> <li>— Tribunaux (recours peu fréquents du fait de l'existence de l'approbation préalable).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Taux d'imposition fixé par le conseil de communes dans les limites prescrites par les lois fiscales en vigueur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Subventions globales.</li> <li>— Subventions fonctionnement et investissements affectées principalement à l'enseignement.</li> </ul>
R.F.A. ....	— Approbation.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Publication règlements relatifs à la fiscalité.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Contrôle (district pour les communes rattachées à un district, fonctionnaire du Land à la tête du Regierungsbereich pour les autres).</li> <li>— Tribunal administratif.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Liberté de fixer les taux de l'impôt foncier, exploitation consommation).</li> <li>— Possibilité de créer nouveaux impôts (approbation ministère Finances, Intérieur).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Subventions des Länder pour la plupart non affectées (sauf hôpitaux et constructions scolaires).</li> </ul>
Belgique .....	— Approbation.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Certains actes prévus par la loi.</li> <li>— Règlements fiscaux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Autorité de tutelle.</li> <li>— Conseil d'Etat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Liberté de lever l'impôt en respectant les prescriptions légales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Subventions globales de fonctionnement ou d'investissement provenant d'un fonds des communes.</li> </ul>
Danemark .....	— Approbation (emprunts, achats et ventes d'immeubles).	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Programmes ou actes bénéficiant de subventions.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Autorité de tutelle.</li> <li>— Tribunaux de droit commun.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Liberté de fixer le taux des impôts autorisés.</li> <li>— Impossibilité de créer de nouveaux impôts.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Subvention globale.</li> <li>— Subventions affectées pour dépenses d'ordre social.</li> </ul>
Suède .....	— Approbation.		<ul style="list-style-type: none"> <li>— Autorité de tutelle.</li> <li>— Tribunal administratif.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Liberté de fixer le taux des impôts.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Subvention générale de péréquation.</li> <li>— Subventions affectées (enseignement activités culturelles).</li> </ul>
Autriche .....	— Emprunts au-delà d'une limite fixée par la loi.	— Règlements.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Autorité de tutelle.</li> <li>— Tribunaux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Liberté de fixer le taux des impôts (sous réserve de certains plafonds fixés par les lois de la Fédération ou du Land).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Subventions des Länder.</li> </ul>

Mais ce contrôle de légalité peut confiner au contrôle d'opportunité : ainsi les budgets des communes hollandaises et les projets d'investissements des collectivités locales britanniques sont-ils soumis à l'approbation préalable des autorités de tutelle.

En matière de fiscalité locale, les collectivités des différents pays européens bénéficient, en principe, d'une liberté de fixation du taux des impôts. Pourtant, en République fédérale d'Allemagne, les collectivités locales doivent soumettre leurs règlements fiscaux à l'approbation des Länder. La création et la suppression d'impôts sont autorisées soit dans les cas prévus par la loi (Pays-Bas) soit sur approbation conjointe des ministères des Finances et de l'Intérieur (R.F.A.) voire, par décision du Chef de l'Etat (Luxembourg).

## *2. Le contrôle de la légalité.*

Les systèmes de contrôle de la légalité à l'étranger présentent de nombreuses analogies avec le système français. Une distinction peut être établie entre les recours administratifs et les recours juridictionnels.

### *a) Les recours administratifs.*

Les recours gracieux sont ceux qui sont portés devant l'autorité administrative supérieure. Il s'agit des recours ouverts aux autorités locales visant les décisions d'approbation ou d'improbation prises par l'autorité de tutelle. Cette voie de recours est généralisée dans les pays de la Communauté.

### *b) Les recours juridictionnels.*

Le contrôle de la légalité des actes des pouvoirs locaux incombe en dernier ressort aux tribunaux administratifs si l'on réserve les cas du Danemark et du Royaume-Uni où, à défaut d'une juridiction administrative, les litiges relatifs à la légalité sont jugés par les tribunaux de droit commun.

Si l'on prend à titre d'exemple le cas du Royaume-Uni, les actes d'une administration locale peuvent être illégaux pour plusieurs raisons : elle peut outrepasser ses pouvoirs, ne pas avoir suivi la procédure prévue par la loi, avoir utilisé ses pouvoirs de manière abusive ou avoir failli à l'accomplissement de ses obligations.

L'annulation des délibérations jugées illégales est très généralement la sanction de l'illégalité.

## B. — Les subventions.

Si la tendance générale est à la globalisation des subventions accordées aux communes, il subsiste toutefois dans nombre de pays des subventions affectées ou parfois des aides exceptionnelles aux communes en difficulté (*infra* chapitre III).

Les autorités supérieures peuvent exercer par ce biais un contrôle sur les collectivités locales en orientant leur politique. Ainsi, en République fédérale d'Allemagne, les subventions aux dépenses d'investissement pour la construction des écoles, l'urbanisme, la construction des hôpitaux, la construction et l'aménagement des offices d'hygiène, etc., sont toujours accordées dans un but particulier et, dans bien des cas, pour un projet précis.

Au Royaume-Uni, il n'y a pas de contrôle direct des dépenses ordinaires, mais celles-ci sont influencées par le montant de la subvention destinée à compléter le produit des taxes et des sommes que doivent verser les contribuables locaux.

## CHAPITRE III

### ATTRIBUTIONS

Selon les partisans du regroupement des communes, cette mesure aurait dû avoir pour contrepartie, en règle générale, une décentralisation plus ou moins complète des pouvoirs de l'Etat ; celui-ci n'aurait dû garder que les missions traditionnelles (diplomatie, défense, libertés publiques, sûreté générale, monnaie, maintien des grands équilibres économiques, administration fiscale et recherche) et les tâches dont les contraintes techniques imposent une organisation à l'échelle du territoire (aménagement du territoire, grands services publics nationaux, transports ferroviaires ou autoroutiers). Force est de constater que dans nombre de pays il n'en a pas été ainsi.

En République fédérale d'Allemagne, cette décentralisation des fonctions est annoncée comme ailleurs et elle devrait se faire après le regroupement, le principe général étant admis d'une délégation progressive des compétences.

Il faut souligner l'arbitraire qui préside à toute répartition des compétences. Il n'existe dans aucun pays de frontière rigide entre les interventions des autorités locales et celles des autorités centrales et les concours entre les autorités locales des divers degrés rendent l'analyse difficile. Les agents des collectivités locales et les élus locaux ont à la fois des missions d'Etat et des missions locales. Une telle



situation est source de complications juridiques et administratives mais elle constitue aussi une formule pratique car génératrice d'économie et d'efficacité. *Il en va à l'étranger un peu comme en France* où le préfet, le maire et même le garde champêtre ont à la fois une mission locale et une mission nationale.

Cependant, dans de nombreux pays, les tâches confiées aux autorités locales sont plus importantes qu'en France et peuvent être assurées avec moins de souci d'économie. Un chiffre l'illustre : au Royaume-Uni, il y a 2.250.000 personnes travaillant pour l'administration locale, environ 10 % de la population active totale, soit quatre fois plus que nos fonctionnaires communaux, avec très probablement une certaine inflation en personnel due aux regroupements de toutes les activités dans des collectivités relativement importantes.

La complexité de la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'Etat a rendu difficile l'élaboration d'un tableau synthétique. Cependant, en règle générale, les attributions des autorités locales sont sensiblement les mêmes qu'en France comme on peut le constater à la lecture des tableaux séparés ci-joints pour le Royaume-Uni, la Belgique, la Suisse et la République fédérale d'Allemagne.

**La compétence locale s'exerce dans trois grands domaines :**

- l'administration générale et la police ;
- les équipements collectifs, l'urbanisme, le développement économique ;
- l'enseignement, l'action culturelle et l'action sociale.

Une des conditions fondamentales de la réussite d'une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales est le dispositif financier qui l'accompagne. **Les ressources mises à la disposition des communes pour faire face à leurs responsabilités nouvelles varient d'un pays à l'autre.**

En règle générale, les aides et subventions peuvent être regroupées sous deux grandes rubriques :

- les aides et subventions aux dépenses courantes qui font l'objet d'une subvention globale ;
- les subventions affectées, c'est-à-dire accordées dans un but particulier et dans bien des cas pour un projet précis. Dans la majeure partie des cas, il s'agit d'aides octroyées pour le logement, la voirie, la police et les équipements sanitaires et sociaux.

Le pourcentage *des subventions* dans le revenu des pouvoirs locaux est variable. A titre d'exemple, elles constituent 42 % des ressources au Royaume-Uni.

ANNEXES A LA TROISIÈME PARTIE

---

**PARTAGE DES COMPÉTENCES, ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES, DANS QUELQUES PAYS EUROPÉENS**

- I. — République Fédérale d'Allemagne.
- II. — Belgique.
- III. — Royaume-Uni.
- IV. — Suisse.

**I. — RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE**

Répartition des charges (1) en Hesse Situation en 1937	Land	Syndicat de communes A vocation limitée en faveur du Land (2)	Villes	Cercles	Communes
Police .....	X	—	X	X	X
Ordre public .....	—	—	X	X	X
Protection juridique (tribunaux) .....	X	—	—	—	—
Écoles primaires .....	—	—	X	X	X
Gymnases .....	—	—	X	X	X
Écoles professionnelles .....	—	—	X	X	X
Autres écoles (y compris écoles spéciales) .....	X	X	X	X	X
Grandes écoles, cliniques, instituts scientifiques .....	X	—	—	—	—
Théâtre et concerts .....	X	—	X	—	X
Autres institutions culturelles (y compris musées et bibliothèques) .....	X	—	X	X	X
Assistance sociale et autres activités sociales .....	—	X	X	X	—
Assistance aux victimes de guerre ....	X	X	X	X	X
Assistance à la jeunesse (y compris les installations) .....	X	X	X	X	X
Péréquation des charges (2) .....	X	—	X	X	—
Réparations .....	X	—	—	—	—
Assistance au logement (3) .....	X	—	X	X	X
Autres mesures sociales .....	X	X	X	X	X
Services sanitaires .....	X	—	X	X	—
Hôpitaux .....	—	X	X	X	X
Établissements de neurologie et de psychiatrie .....	—	X	—	—	—
Gymnastique (y compris les installations) .....	—	—	X	—	X
Urbanisme .....	—	—	X	—	X
Administration générale du bâtiment ..	X	—	X	X	X
Constructions et lotissements .....	X	—	X	—	X
Rues, chemins, ponts .....	X	—	X	X	X
Administration des constructions souterraines .....	X	—	X	X	X
Eclairage des rues .....	—	—	X	—	X
Nettoyage des rues .....	—	—	X	—	X
Évacuation des eaux .....	—	—	X	—	X

(1) Le Land participe financièrement aux charges communales, les villes et les cercles ruraux doivent pourvoir au reste des besoins financiers de l'Association de bienfaisance du Land.

(2) Utilisation des ressources du Fonds de péréquation des charges.

(3) Utilisation des fonds fédéraux et provinciaux par les villes et les cercles ruraux.

II. — BELGIQUE

	Etat	Régions	Provinces	Agglomérations et communes de moins de 20000	Communes
Impôts et taxes .....	X	—	X	X	X
Etat civil .....	—	—	—	—	X
Police :					
— circulation routière .....	X	—	—	—	X
— tranquillité et ordre publics ....	X	—	X	—	X
— salubrité et propreté publiques ..	X	—	X	—	X
Enseignement .....	X	—	X	—	X
Culture et loisirs :					
— activités culturelles .....	X	—	X	—	X
— bibliothèques .....	X	—	X	—	X
— centres de sports et de jeux ....	X	—	X	—	X
— bains et piscines .....	X	—	X	—	X
Tourisme :					
— promotion, accueil et information.	X	—	X	—	X
— camping et caravanning .....	X	—	—	—	X
Monuments et sites .....	X	—	—	—	—
Sécurité sociale et œuvres sociales :					
— prestations de sécurité sociale ..	X	—	—	—	—
— aide aux handicapés .....	X	—	X	—	—
— assistance publique .....	—	—	—	—	X
— logements sociaux .....	X	—	X	—	X
Hygiène et santé :					
— centres hospitaliers et médicaux.	X	—	X	—	X
— aide médicale urgents .....	X	—	—	X	X
— enlèvement et traitement des im- mondices .....	—	—	—	X	X
— pollution atmosphérique .....	X	—	—	—	—
— pollution des eaux .....	X	—	—	—	X
Cimetières .....	—	—	—	—	X
Protection civile :					
— incendies .....	X	—	—	X	X
— calamités .....	X	—	—	—	—
Urbanisme :					
— plans d'aménagement :					
— régionaux et de secteur .....	X	—	X avis	X	X avis
— communaux .....	X	—	X avis	X avis	X
— permis de bâtir et de louer .....	X	—	X recours	—	X
— réglementation sur les bâtisses ..	X	—	—	X	X
— défense et protection de l'environ- nement .....	X	—	X	X	X

	M	Régions	Provinces	Agglomérations et installations de communes	Communes
<b>Voirie publique :</b>					
— voirie par terre :					
— autoroutes .....	X	—	—	—	—
— grande voirie .....	X	—	X	—	—
— voirie vicinale .....	—	—	—	—	X
— cours d'eau navigables .....	X	—	—	—	—
— cours d'eau non navigables .....	X	—	X	—	X
<b>Transports :</b>					
— par véhicules automobiles :					
— de choses .....	X	—	—	—	—
— de personnes .....	X	—	X	X	X
— aériens .....	X	—	—	—	—
— par chemins de fer .....	X	—	—	—	—
— fluviaux et maritimes .....	X	—	—	—	—
<b>Activités économiques :</b>					
— expansion économique .....	X	—	X	X	X
— marchés .....	—	—	—	—	X
— aérodromes .....	X	—	—	—	—
<b>Distribution d'énergie :</b>					
— électricité .....	X	—	X	—	X
— eau .....	X	—	X	—	X
— gaz .....	X	—	X	—	X
<b>Télécommunications .....</b>	X	—	—	—	—

III. — ROYAUME-UNI

	Comités métropolitains	Comités non métropolitains	Comité de Grand Londres	Comités de Londres	Comités de districts métropolitains	Autres comités de districts	Partiels
<b>Enseignement :</b>							
— jusqu'à l'âge de dix-huit ans ....	—	X	X	X	X	—	—
— formation des adultes (en dehors des universités et des instituts uni- versitaires de technologie) .....	—	X	X	X	X	—	—
Placement des jeunes .....	—	X	X	X	X	—	—
Bibliothèques .....	—	X	—	X	X	X	—
Musées .....	X	X	X	X	X	X	—
Éducation physique et sports .....	X	X	X	X	X	X	X
Piscines .....	X	X	—	X	X	X	X
<b>Logement :</b>							
— Construction d'habitations à loyer modéré .....	—	—	—	X	X	X	—
— Administration .....	—	—	—	X	X	X	—
— Suppression des zones insalubres .....	—	—	—	X	X	X	—
— Modernisation de l'habitat .....	—	—	—	X	X	X	—
— Fonds de réserve .....	X	X	X	—	—	—	—
<b>Urbanisme et aménagement du terri- toire :</b>							
— Plans directeurs .....	X	X	X	—	—	—	—
— Plans locaux .....	—	—	—	X	X	X	—
— Contrôle du développement .....	X	X	X	X	X	X	—
— Terrains en friche .....	X	X	X	X	X	X	—
— Parcs nationaux .....	X	X	—	—	—	—	—
— Aires de conservation .....	X	X	X	X	X	X	—
— Sauvegarde du patrimoine archi- tectural .....	X	X	X	X	X	X	—
— Contrôle des immeubles classés ..	X	—	—	X	X	X	—
— Préservation des arbres .....	X	X	X	X	X	X	—
<b>fin d'aménagement, de dévelop- pement de la couverture .....</b>							
— Parcs et espaces verts .....	X	X	X	X	X	X	X
— Lotissements .....	—	—	—	X	X	X	X
— Petites propriétés .....	X	X	X	—	—	—	—

	Comité métropolitain	Comité non métropolitain	Comité de Grand Londres	Commissaire de Londres	Comité de districts métropolitains	Autres comités de districts	Fonction
<b>Hygiène du milieu :</b>							
— Services vétérinaires .....	X	X	X	—	—	—	—
— Sécurité et hygiène alimentaires ..	—	—	—	X	X	X	—
— Prévention des maladies conta- gieuses .....	—	—	—	X	X	X	—
— Abattoirs .....	—	—	—	X	X	X	—
— Sécurité des habitations .....	—	—	—	X	X	X	—
— Elimination des déchets .....	X	X	X	—	—	—	—
— Collects des déchets .....	—	—	—	X	X	X	—
— Pureté de l'air .....	—	—	—	X	X	X	—
— Cimetières et crématoriums .....	—	—	—	X	X	X	—
— Services d'hygiène des ports ....	X	X	X	X	X	X	—
— Adduction d'eau et égouts .....	X	X	X	X	X	X	—
— Défense cotière .....	—	—	—	X	X	X	—
<b>Transports :</b>							
— Planification des transports .....	X	X	X	—	—	—	—
— Grandes routes (y compris l'éclai- rage) .....	X	X	X	—	—	—	—
— Réglementation de la circulation .	X	X	X	—	—	—	—
— Parcs de stationnement automobile	X	X	X	X	X	X	X
— Transports publics .....	X	X	X	—	—	—	—
— Entreprises de transports publics	—	—	—	X	X	X	—
— Sécurité routière .....	X	X	X	X	X	X	X
— Sentiers pour p <sup>é</sup> letons et pistes pour cavaliers .....	X	X	X	X	X	X	X
Lutte contre l'incendie .....	X	X	X	—	X	—	—
Police .....	X	X	—	—	X	—	—
Justice .....	X	X	X	—	X	—	—
Réception des impôts .....	X	X	X	X	X	X	—
Marchés et foires .....	—	—	—	X	X	X	—
Protection du consommateur (par exem- ple, poids et mesures, appellations commerciales, denrées alimentaires et médicaments) .....	X	X	X	—	—	—	—
Arrêtés municipaux .....	—	—	—	X	X	X	—
Règles en matière de construction ....	—	—	—	X	X	X	—

**Notes :**

1. Certains services sont également assurés par des organismes publics indépendants.
2. Tous les services sont soumis, à des degrés divers, au contrôle général administratif et/ou financier des départements ministériels.
3. Les compétences indiquées dans ce tableau prendront effet le 1<sup>er</sup> avril 1973 en application de la loi de 1972 sur les pouvoirs locaux.

IV. — SUISSE

	Confédération	Cantons	Communes
Sécurité, justice, police .....	—	p	s
Education : enseignement scolaire .....	—	p	s
Culture .....	p	p	p
Loisirs .....	—	—	p
Action sociale :			
— Assurances sociales .....	p	s	—
— Autres actions sociales .....	—	p	p
Santé : hôpitaux .....	—	p	s
Logement .....	p	s	s
Urbanisme .....	—	—	p
Aménagement du territoire .....	p	p	s
Circulation, transports :			
— Transports urbains et communaux .....	—	—	p
— Transports intercommunaux et interrégionaux .....	p	p(s)	s
Salubrité publique .....	p	s(p)	s
Services économiques .....	p	p(s)	p(s)

p : compétences primaires.

s : compétences secondaires.



## QUATRIÈME PARTIE

---

### LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA CONSTITUTION DE 1958

Le projet pose de multiples questions d'ordre constitutionnel. Nous aurons à dire, en particulier, qu'il est indispensable de donner dans le texte même de la loi force législative au Code des communes pour que la rédaction du projet qui modifie le Code des communes sur divers points soit constitutionnellement correcte. Cette observation nous conduit à insérer dans le projet de loi un long titre supplémentaire qui sera le titre VII ; nous nous en expliquerons en détail le moment venu.

Mis à part ce grand problème, sur de très nombreux articles nous devons nous interroger pour savoir s'ils sont constitutionnels ou non, s'ils sont de nature législative ou de nature réglementaire, s'ils sont assez complets pour trancher toutes les questions qui entrent dans le domaine exclusif de la loi. C'est pourquoi il nous a paru utile de faire précéder l'étude du projet lui-même d'un rappel des principales dispositions d'ordre constitutionnel concernant les collectivités locales ainsi que l'essentiel de la jurisprudence qui y est liée. La Constitution qui nous régit mentionne à plusieurs reprises les collectivités locales. Elle le fait spécialement aux articles 24 et 34 et aux articles 72 et 73 qui figurent dans un titre XI intitulé « Des collectivités territoriales » :

— article 24 : « le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République » ;

— article 34 : « la loi détermine les principes fondamentaux... de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources », le même article stipule par ailleurs que « la loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature » ;

— article 72 : « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.

« Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.

*« Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »*

— De plus, en ce qui concerne les départements d'outre-mer, l'article 73 précise que : *« Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par des situations particulières. »* De même l'article 73 dispose que *« Les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'Assemblée territoriale intéressée ».*

Ces textes sont relativement brefs mais ils sont lourds de sens et la jurisprudence à leur sujet est abondante tant au Conseil constitutionnel qu'au Conseil d'Etat. Les choses en sont au point que dans nombre d'articles du projet nous aurons à y revenir. Pour l'heure, nous nous bornerons à passer en revue les trois principaux champs d'action du projet tels que nous les avons définis :

- les structures et les institutions ;
- les libertés locales ;
- les attributions respectives de l'Etat et des collectivités locales.

## CHAPITRE PREMIER

### STRUCTURES ET INSTITUTIONS

#### A. — Structures.

L'article 72 reconnaît l'existence des départements et des communes comme collectivités territoriales. Le même article indique que la loi peut créer d'autres collectivités territoriales. La différence de rédaction montre que les constituants n'ont entendu créer ni les départements ni les communes. Ils les ont pris comme des réalités préexistantes, comme un fait lié à une tradition à laquelle ils portaient respect.

Ils n'ont pas interdit au législateur de modifier l'étendue des départements ou des communes ou de changer leurs frontières, mais ils ont indiscutablement limité sa liberté. Non seulement le vocable de commune et le vocable de département doivent être conservés, mais ce serait dénaturer la Constitution que d'affubler de ces mêmes noms des organismes très différents par leurs dimensions ou leurs activités de ce qu'étaient les départements et les communes en 1958.

Donnons-en un exemple : qualifier les régions de départements ou prétendre créer des communes nouvelles aux dimensions d'un arrondissement par groupement des communes anciennes, ce que certains pays étrangers ont fait, serait vraisemblablement anticonstitutionnel en France. *Par l'emploi des mots de commune et de département, c'est à coup sûr toute une organisation française qui a été confirmée par les constituants.*

En toute hypothèse, imposer aux communes quelque groupement que ce fût serait une mesure que seule la loi pourrait prendre.

*Le Conseil constitutionnel a eu à se préoccuper de la nature des groupements de communes (décision du 9 novembre 1975). Il estime que, bien qu'il s'agisse d'établissements publics, ces groupements bénéficient de la même protection que les communes elles-mêmes vis-à-vis du Gouvernement. La loi seule peut imposer des restrictions à leur libre administration, définir leurs compétences, déterminer leurs ressources. Il y a deux fondements à cette jurisprudence : d'une part relèvent de la loi les règles constitutives de catégories particulières d'établissements publics, et les groupements de communes sont des établissements publics de caractère très particulier. Le Conseil constitutionnel a eu à l'affirmer à plusieurs reprises et à en faire application, en particulier au sujet du Centre de formation des personnels communaux (décision du 6 octobre 1976). D'autre part, les groupements de communes bénéficient aussi des*

dispositions de l'article 34 qui réserve à la loi certaines décisions concernant les collectivités locales. Seule donc la loi peut définir des modes de groupement des communes et limiter à cet égard la liberté communale.

## B. — Institutions.

Quant aux institutions, la Constitution pose des principes précis.

1. — « Les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus ». Retenons ici l'expression « conseil élu ». Elle est pleine de conséquences pour le texte que nous avons à étudier. L'administration départementale ou communale ne peut se faire d'aucune autre manière que par ces conseils. Il serait par suite inconstitutionnel de substituer un représentant de l'Etat au conseil élu ou de confier l'administration locale à un seul élu. Il l'est aussi de charger directement les électeurs eux-mêmes des décisions d'administration municipale comme le Gouvernement le propose à l'article 152 du projet en donnant le pas au référendum sur les conseils élus. Nous y insisterons le moment venu.

Il serait également inconstitutionnel de donner quelque pouvoir de décision que ce fût dans les affaires locales à des personnes non élues à cette fin, ce qui condamne les prétentions de certaines associations qui voudraient non seulement être consultées, ce qui est normal, mais avoir leur part dans la décision, ce qui irait contre l'article 72 de la Constitution. *La jurisprudence* n'a pas eu à se prononcer directement sur ce genre d'affaire, mais elle veille jalousement au respect du principe de l'élection en défendant à l'exécutif d'y porter la moindre atteinte.

Les formations administratives du Conseil d'Etat ont affirmé par exemple que, compte tenu du principe de la libre administration des collectivités locales, *seule la loi peut déterminer les incompatibilités ou les conditions de révocation des membres des conseils d'administration des établissements publics locaux* (1).

Relève également du domaine de la loi le principe de la représentation communale par voie d'élection au sein des organismes d'administration des établissements publics intercommunaux, ainsi que les ressources que ces organismes peuvent inscrire à leur budget (Conseil constitutionnel, 12 mai 1964).

Le domaine législatif s'étend aussi à tout ce qui concerne le fonctionnement interne des institutions des collectivités locales.

---

(1) Chardeau. L'application des articles 34 et 37 de la Constitution par le Conseil d'Etat. « Le domaine de la loi et du règlement. » Actes du colloque organisé les 2 et 3 décembre 1977 par la Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille sous la direction de M. Louis Favoreu.

Ainsi, par exemple, le fait que, lors du vote du budget communal, les crédits sont votés par chapitre, et, si le conseil municipal en décide ainsi, par articles (Conseil constitutionnel, 19 novembre 1975).

Quant au régime électoral des assemblées locales, l'article 34 de la Constitution indique que la loi fixe « le régime électoral des Assemblées parlementaires et des assemblées locales ».

2. — « Le délégué du Gouvernement », dans les départements n'est pas autrement nommé à l'article 72 mais les fonctions qu'on lui attribue constituent une exacte définition du préfet : « il a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif, et du respect des lois ». La porte n'est pas absolument fermée à l'idée d'un exécutif départemental élu, puisque aussi bien le maire élu n'est pas non plus nommé. Mais la mention, à cette place, dans le chapitre des collectivités territoriales à propos du département, d'un délégué du Gouvernement, laisse mal imaginer qu'un élu pourrait avoir, en raison de l'existence de ce délégué, des responsabilités comparables dans la vie départementale. C'est le délégué du Gouvernement qui a la charge du contrôle administratif du département, ce ne peut être un élu.

## CHAPITRE II

### LIBERTÉS LOCALES

#### A. — L'exercice de la tutelle.

L'article 72 et l'article 34 parlent l'un et l'autre de la libre administration des collectivités locales. La jurisprudence a eu à préciser que tout ce qui relève de la tutelle est du domaine de la loi y compris ses modalités, dans la mesure où, si peu que ce soit, le principe de la libre administration est mise en cause.

Cela a été jugé par le Conseil constitutionnel, en particulier à propos d'une disposition que modifie l'article premier du projet en discussion : le cas du délai de quinze jours à l'expiration duquel les délibérations du conseil municipal deviennent exécutoires de plein droit. Sont de nature législative les dispositions qui prévoient le dépôt desdites délibérations à la préfecture ou à la sous-préfecture, en fixent la durée dans le cas général et donnent le pouvoir au préfet ou au sous-préfet d'abréger ce délai, soit d'office, soit à la demande du maire (décision du 19 novembre 1975).

La même solution a été retenue par le Conseil constitutionnel en matière d'approbation tacite des procès-verbaux d'adjudication et des marchés passés par écrit (2 juin 1976). Il faut une loi pour décider le délai d'approbation tacite. En revanche, « il appartient au pouvoir réglementaire de répartir dans les limites ainsi tracées, les attributions de cette tutelle entre les diverses autorités susceptibles de l'exercer » (décisions multiples en ce sens du Conseil constitutionnel avec des formules identiques, par exemple celle du 2 juin 1976).

Cette jurisprudence a conduit le Conseil d'Etat dans la rédaction du Code des communes à écarter partout la désignation du préfet, du sous-préfet, du Ministre ou du Gouvernement comme autorité de tutelle. Il a dû employer une expression très vague et il en a choisi une sur laquelle nous aurons à revenir puisque nous suggérons de la modifier. Il a parlé d'autorité supérieure. Même si nous changeons le terme, il faut que le vocable soit assez général pour éviter que le Conseil constitutionnel constate que le législateur a empiété sur le droit de l'exécutif de s'organiser comme il l'entend.

## B. — Le personnel.

Nous avons rattaché dans notre exposé les problèmes concernant le personnel communal aux libertés locales. Du point de vue constitutionnel ce rattachement est pleinement justifié car il est nécessaire pour expliquer pourquoi le domaine de la loi est plus vaste pour le personnel municipal que pour le personnel de l'Etat. Quand le Gouvernement organise ses services et prend des dispositions concernant ses fonctionnaires, il a pleine compétence pour le faire aussi longtemps qu'il n'est pas porté atteinte « aux garanties fondamentales des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ». Pour les agents des collectivités locales, la même limitation ne joue pas, mais en principe c'est aux collectivités locales elles-mêmes qu'il incombe de déterminer ce que sont les droits de leurs agents. Si l'Etat veut le faire, il ne le peut que par la loi car il porte alors atteinte à la règle de la libre administration des collectivités locales. On trouvera plusieurs applications de cette règle en examinant le titre IV du projet relatif au personnel communal.

## C. — Les ressources.

L'article 34 de la Constitution confie expressément à la loi le soin de déterminer les « principes fondamentaux » concernant « les ressources des collectivités locales ». De plus, quand il s'agit des impôts, la loi doit fixer non seulement les principes fondamentaux mais les règles concernant « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ». Le Conseil constitutionnel a bien précisé le sens de ces deux dispositions. Citons en particulier une décision du 13 novembre 1970 relative à la possibilité de porter de 3 à 5 % le taux de la taxe locale d'équipement, question qui est abordée à l'article 5 du projet.

Il a été affirmé que seule la loi pouvait imposer une tutelle au conseil municipal en lui interdisant de porter par sa seule décision le taux de la taxe à 5 %. Il en résulte que seule la loi peut maintenant aller en sens inverse, comme cela vous est proposé, et décider que les communes pourront fixer sans approbation le taux de la taxe locale d'équipement dans la limite de 5 %, ce qui est précisément l'objet de l'article 7 du projet gouvernemental. Il ne peut guère y avoir de difficultés sur ce point. On peut au contraire s'interroger au sujet de la dotation globale d'équipement (art. 36 à 41 du projet). On vous propose de ne fixer dans la loi que le principe de la répartition de cette dotation globale dont le montant n'est d'ailleurs pas très exactement précisé, alors que pour la dotation globale de fonctionnement, la loi détermine avec précision aussi bien de montant total

à répartir que les modalités de répartition. Pourquoi cette façon de faire différente ? La réponse à cette question ne laisse pas d'être assez délicate, et, chose curieuse, les deux solutions doivent, selon nous, être regardées comme également constitutionnelles bien qu'apparemment contradictoires selon la nature des droits que la loi entend conférer aux collectivités locales.

Pour attribuer un impôt aux collectivités locales, la taxe locale autrefois, l'impôt sur les salaires ensuite, le versement représentatif de la taxe sur les salaires enfin, la loi devait entrer tout à fait dans le détail et fixer les règles de l'attribution à chaque commune, puisqu'il s'agissait d'impositions de toutes natures, même pour le versement représentatif de la taxe sur les salaires (puisque l'impôt sur les salaires a continué d'être calculé comme s'il était perçu pour déterminer le montant du versement à faire aux communes). C'était donc foncièrement un impôt au regard de la Constitution.

Il n'en allait pas nécessairement de même quand, aux impôts affectés aux collectivités locales, s'est substituée une subvention de l'Etat, ce que la dotation globale de fonctionnement est en réalité. Cependant on comprend que le Gouvernement ait entendu se lier les mains en donnant aux communes un véritable droit, ne serait-ce que pour obtenir un vote favorable du Parlement. Or, pour créer à l'Etat une obligation à l'égard des communes, ou à l'égard de qui que ce soit, il faut une loi et si cette obligation doit concerner chaque commune, il faut que la loi dise ce que sont les droits de chaque commune.

*Il n'en va pas de même en ce qui concerne la globalisation des subventions d'équipement.* La preuve en est que cette globalisation avait été prévue par un décret de 1972 dont la constitutionnalité n'a été discutée par personne. Le Gouvernement dispose en effet comme il l'entend des crédits de subvention ouverts par le Parlement. Rien ne l'aurait empêché de faire disparaître d'un prochain budget certaines subventions affectées, en les remplaçant par un crédit global qu'il aurait réparti à sa guise. S'il n'a pas choisi cette manière de faire, ce n'est pas seulement pour faire disparaître les dispositions de caractère législatif, qui figuraient aux articles L. 235-10 et L. 235-12 du Code des communes, dispositions qui accordent des subventions d'investissements majorées aux communes fusionnées, c'est pour modifier la nature même du droit des communes aux subventions globales. L'Etat a fixé le montant total à verser la première année d'application de la loi (deux milliards), ne serait-ce que pour cela une loi est nécessaire. Il a de surcroît prévu un remplacement progressif des subventions affectées ; une loi est également nécessaire à cet égard.

*Il reste malgré tout que, par nature, la dotation globale d'équipement conserve un caractère de subvention dans la mesure où la loi le décide.* Or, le Gouvernement propose de ne pas fixer le montant



exact de la dotation globale d'équipement pour les années ultérieures, il ne mentionne pas d'indexation. Il charge le décret de fixer certaines modalités de répartition, tout cela est parfaitement logique, et parfaitement constitutionnel, dans la mesure où il ne s'agit que de répartir des crédits d'Etat.

*Autre point financier délicat : la compensation prévue à l'article 88 qui est calculée en fonction des transferts de charges. Doit-elle être déterminée en détail par la loi ou peut-on se borner à fixer les principes de cette compensation en laissant au décret le soin de préciser les choses ?*

Ici, la question est à double sens, car il y a, selon les cas en fin de compte, des droits ou des obligations financières pour les collectivités locales. Si la loi n'est pas nécessaire pour donner des avantages, elle est au contraire indispensable pour créer des obligations aux départements et aux communes, et il faut dire exactement ce que sont ces obligations. La loi est assez précise quand elle indique que les départements prennent en charge telle ou telle partie des activités des directions d'action sanitaire et sociale, les dépenses occasionnées par les bourses ou les transports scolaires, cela se suffit. Il serait certes inadmissible en fait mais pas inconstitutionnel de refuser tout dédommagement aux départements ou de laisser l'Etat totalement libre de leur accorder ou non des subventions de compensation. Au contraire il serait inconstitutionnel de ne pas dire clairement dans la loi elle-même ce que devront verser certaines collectivités en compensation de la réduction de leurs charges.

### CHAPITRE III

#### LES ATTRIBUTIONS

L'article 34 réserve à la loi les principes fondamentaux « des compétences des collectivités locales ». Que signifie cette disposition ? Comme sur les autres points, la jurisprudence est orientée dans un sens tel qu'une loi est pratiquement exigée pour définir toutes les tâches des collectivités locales et les délimiter par rapport aux tâches de l'Etat.

Relève du domaine de la loi tout ce qui concerne la *délimitation des compétences des collectivités locales, et, en particulier, « le transfert à une autorité de l'Etat de l'exercice d'attribution relevant de la compétence d'une collectivité locale »* (Conseil constitutionnel. 23 avril 1971. cf. également Conseil constitutionnel. 9 juillet 1970). Il en est de même des obligations imposées aux collectivités locales pour la gestion de certains de leurs biens (cf. en matière de dépôt au département des archives communales, la décision du Conseil constitutionnel du 2 juin 1976).

Cela va jusqu'*au simple droit de donner un avis*. Il faut une loi pour priver de ce droit d'une collectivité locale (Conseil constitutionnel. 12 mars 1964). Il en va de même en application d'une décision du 19 novembre 1975 à *propos du droit d'être informé préalablement*. Aux termes de cette dernière décision, les dispositions prévoyant « la remise d'un rapport au conseil général, aux conseils municipaux et éventuellement au conseil de la communauté urbaine intéressée avant que lesdits conseils ne donnent leur avis... assurent ainsi une information *sans laquelle ces conseils ne pouvaient utilement donner leur avis... »*.

De même, la jurisprudence veille à ce que la *représentation des collectivités locales* dans des organismes ayant quelques pouvoirs en ce qui les concerne, quand ce ne serait que des pouvoirs de préparation de décisions, soit garantie par la loi (décision n° 64-29 du 12 mai 1964 par exemple). Le problème se rencontrera à plusieurs reprises, dans le cours de l'examen du texte puisqu'il mentionne ou crée plusieurs commissions importantes pour les collectivités locales : le Conseil national des services publics départementaux et communaux, le Conseil de l'éducation et la Commission nationale paritaire du personnel communal, pour ne citer que les principaux.

Les trois cas sont assez différents.

Celui du *Conseil national des services publics, départementaux et communaux*, est actuellement réglé par le Code des communes qui

renvoie à un arrêté ministériel pour déterminer sa composition et son fonctionnement en diverses sections. C'est le ministre de l'Intérieur qui nomme les présidents des sections et les membres du Conseil national. Il est évident que cette composition en fait un organisme à caractère exclusivement administratif qui peut donner des avis mais non pas prendre des décisions pour les collectivités locales. Les articles 44 à 46 du projet ne lui confiant aucune mission de décision peuvent être regardés comme conformes à la Constitution.

Plus délicat est le cas du *Conseil de l'éducation* qui aura, lui, des décisions à prendre, notamment pour la carte scolaire. Le projet du Gouvernement n'indiquait pas comment il serait composé. Nous vous suggérerons à la fois pour des motifs d'opportunité et pour des motifs constitutionnels d'être plus précis.

Reste enfin la *Commission nationale paritaire du personnel communal* évoquée au titre IV du projet. Cette Commission ne donne jamais que des avis et sa compétence est limitée au personnel communal. L'article 123 du projet traite des modalités de sa composition en renvoyant, il est vrai, à un arrêté ministériel pour la détermination des collèges électoraux, les modalités d'élection des représentants élus et le règlement intérieur.

Nous sommes là certainement dans un cas limite. Nous pensons qu'il n'était pas indispensable de faire intervenir la loi à ce sujet. La voie réglementaire, sans aucune mention dans la loi, n'aurait sans doute pas été anticonstitutionnelle (1). Il appartiendra au Gouvernement de saisir le Conseil constitutionnel de l'affaire si, après réflexion, il pense qu'il n'était pas besoin de dispositions législatives.

---

(1) C'est du moins ce que l'on peut déduire de la décision du Conseil constitutionnel n° 76-93 L du 6 octobre 1976 à propos de la composition du conseil d'administration du Centre de formation des personnels communaux : « les dispositions de l'article 22 de la loi n° 72-658 du 13 juillet 1972... sont réglementaires en tant qu'elles fixent, par catégorie, le nombre des membres du conseil d'administration... »

## TABLE DES MATIÈRES SUCCINCTE DES AUTRES TOMES DU RAPPORT

### TOME II

#### TRAVAUX DE LA COMMISSION

<b>PREMIERE PARTIE. — Les structures et les institutions .....</b>	
<b>CHAPITRE PREMIER. — Les structures .....</b>	
<b>CHAPITRE II. — Les institutions .....</b>	
<b>DEUXIEME PARTIE. — Les libertés locales .....</b>	
<b>CHAPITRE PREMIER — La liberté juridique .....</b>	
<b>CHAPITRE II. — La liberté financière .....</b>	
<b>CHAPITRE III. — L'institution d'une dotation globale d'équipement .....</b>	
<b>CHAPITRE IV. — La liberté technique .....</b>	
<b>CHAPITRE V. — La condition des élus .....</b>	
<b>CHAPITRE VI. — Le personnel communal .....</b>	
<b>TROISIEME PARTIE. — Les transferts d'attributions .....</b>	
<b>CHAPITRE PREMIER. — La justice .....</b>	
<b>CHAPITRE II. — La police .....</b>	
<b>CHAPITRE III. — L'action sociale et la santé .....</b>	
<b>CHAPITRE IV. — L'éducation .....</b>	
<b>CHAPITRE V. — L'urbanisme .....</b>	
<b>CHAPITRE VI. — Compensation financière des transferts de compétences ....</b>	
<b>CHAPITRE VII. — Les relations entre l'Etat, les départements et les communes.</b>	

### TOME III

#### EXAMEN DES ARTICLES ET AMENDEMENTS

<b>PREMIERE PARTIE. — Examen des articles .....</b>	
<b>Titre premier. — Allègement des contrôles administratifs, financiers et techniques sur les collectivités locales et création d'une dotation globale d'équipement .....</b>	
<b>CHAPITRE PREMIER. — Allègement des contrôles administratifs .....</b>	
<b>Section I. — Allègement du contrôle sur les délibérations des conseils municipaux .....</b>	
— Articles premier à 3 .....	
<b>Section II. — Suppression d'autres contrôles administratifs .....</b>	
— Articles 4 à 10 .....	

CHAPITRE II. — <i>L'adaptation du contrôle financier</i> .....	
Section I. — A. — Droit de réquisition du maire .....	
— Articles additionnels 11 A et 11 B .....	
Section I. — Le régime des emprunts et des garanties d'emprunts ..	
— Articles 11 à 14 .....	
Section II. — Le contrôle budgétaire .....	
Sous-section I. — Suppression de l'inscription d'office .....	
— Articles 15 à 26 .....	
Sous-section II. — Redressement financier des communes en	
déficit .....	
— Articles 27 à 33 .....	
Sous-section III. — L'information du conseil municipal .....	
CHAPITRE III. — <i>L'institution d'une dotation globale d'équipement</i> ....	
— Articles 36 à 41 .....	
CHAPITRE IV. — <i>L'allègement des procédures administratives et des pres-</i>	
<i>criptions techniques</i> .....	
— Articles 42 à 50 bis .....	
<b>Titre II. — Répartition et exercice des compétences</b> .....	
CHAPITRE PREMIER. — <i>Justice</i> .....	
— Articles 51 à 58 .....	
CHAPITRE II. — <i>Police</i> .....	
— Articles 59 à 60 bis .....	
CHAPITRE III. — <i>Action sociale et santé</i> .....	
— Article 61 .....	
Section I. — <i>Action sociale</i> .....	
— Articles 62 à 66 .....	
Section II. — <i>Santé</i> .....	
— Articles 67 à 78 .....	
Section III. — <i>Dispositions communes</i> .....	
— Articles 78 bis à 79 .....	
CHAPITRE IV. — <i>Education</i> .....	
— Articles 81 à 86 .....	
CHAPITRE V. — <i>Urbanisme</i> .....	
— Articles 87 à 87 sexies .....	
CHAPITRE VI. — <i>Compensation financière des transferts de compétences.</i>	
— Articles 88 A à 88 quater .....	
CHAPITRE VII. — <i>Relations financières entre l'Etat, les départements et</i>	
<i>les communes</i> .....	
— Articles 89 A à 91 .....	
CHAPITRE VIII. — <i>Dispositions communes</i> .....	
— Articles 91 bis à 91 nonies .....	
<b>Titre III. — L'amélioration du statut des élus locaux</b> .....	
CHAPITRE PREMIER. — <i>Dispositions facilitant l'exercice de certains mandats</i>	
<i>municipaux</i> .....	
Section I. — <i>Dispositions générales</i> .....	
Section II. — <i>Garantis d'exercice de certains mandats municipaux.</i>	
Section III. — <i>Compensations pécuniaires à l'exercice de certains</i>	
<i>mandats municipaux</i> .....	
Sous-section I. — <i>Régime des mandats exercés à temps partiel.</i>	
Sous-section II. — <i>Indemnité et sécurité sociale des maires qui</i>	
<i>ont choisi d'exercer leur mandat à temps complet</i> .....	
Section IV. — <i>Frais de mission et de représentation</i> .....	
Section V. — <i>Régime de retraite des élus municipaux</i> .....	

Section VI. — Stages de formation .....	
Section VII. — Responsabilité .....	
CHAPITRE II. — Dispositions relatives au nombre des adjoints .....	
Titre IV. — L'amélioration du statut du personnel communal .....	
CHAPITRE PREMIER A. — Des fonctionnaires communaux .....	
CHAPITRE PREMIER. — L'allègement de la tutelle sur les créations d'emplois.	
— Articles 101 à 103 .....	
CHAPITRE II. — Recrutement et avancement des agents communaux ....	
Section I. — Dispositions générales .....	
— Article 104 A .....	
Sous-section I. — La commission des emplois supérieurs des communes .....	
— Articles 104 et 105 .....	
Sous-section II. — Les syndicats de communes pour le personnel.	
— Articles 106 à 108 .....	
Section II. — Recrutement .....	
Sous-section 1. — Listes d'aptitude pour le recrutement .....	
— Articles 109 et 110 .....	
Sous-section II. — Le centre de formation des personnels communaux .....	
— Articles 111 et 112 .....	
Sous-section III. — La promotion sociale .....	
— Articles 113 et 114 .....	
Sous-section IV. — Dispositions relatives aux secrétaires généraux.	
— Articles 115 à 117 .....	
Section III. — Avancement .....	
CHAPITRE III. — L'accès des agents communaux à la fonction publique ..	
— Articles 121 et 122 .....	
CHAPITRE IV. — Dispositions diverses .....	
— Articles 123 et 124 .....	
CHAPITRE V. — Dispositions transitoires .....	
— Articles 125 et 126 .....	
Titre V. — La coopération intercommunale .....	
CHAPITRE PREMIER. — Syndicat de communes et district .....	
— Article 127 .....	
Section I. — Création .....	
Section II. — Administration et fonctionnement .....	
Section III. — Modification aux conditions initiales de composition et de fonctionnement .....	
Section IV. — Durée .....	
Section V. — Indemnités et retraite des présidents et des vice-présidents .....	
— Article 128 .....	
CHAPITRE II. — Autres modes de coopération intercommunale .....	
— Articles 131 à 134 .....	
CHAPITRE III. — Dispositions diverses .....	
— Articles 135 à 138 .....	
CHAPITRE IV. — Dispositions transitoires .....	
— Articles 139 à 141 .....	

Titre VI. — Information et participation dans la vie locale .....	
CHAPITRE PREMIER. — <i>Rapprocher l'administration municipale des habitants</i> .....	
— Articles 142 à 144 .....	
CHAPITRE II. — <i>L'information des habitants sur les affaires de la commune</i> .....	
Section I. — L'information sur les opérations d'aménagement ....	
— Article 145 .....	
Section II. — L'information sur les budgets .....	
— Articles 146 à 147 .....	
Section III. — L'information sur la gestion .....	
— Articles 148 à 151 .....	
CHAPITRE III. — <i>La participation des habitants aux affaires de la commune</i> .....	
Titre VII. — Validation de la partie législative du Code des communes et dispositions diverses .....	
CHAPITRE PREMIER. — <i>Dispositions générales</i> .....	
— Articles 153 à 157 .....	
CHAPITRE II. — <i>Dispositions applicables aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin</i> .....	
— Articles 158 à 167 .....	
CHAPITRE III. — <i>Dispositions applicables aux communes des départements d'outre-mer</i> .....	
— Articles 168 à 170 .....	
CHAPITRE IV. — <i>Dispositions applicables à la Ville de Paris</i> .....	
— Articles 171 et 172 .....	
CHAPITRE V. — <i>Dispositions diverses</i> .....	
— Articles 173 à 175 .....	
DEUXIEME PARTIE. — Amendements présentés par la Commission .....	
Titre premier. — Allègement des contrôles administratifs et techniques sur les collectivités locales et création d'une dotation globale d'équipement ....	
Titre II. — Répartition et exercice des compétences .....	
Titre III. — L'amélioration du statut des élus locaux .....	
Titre IV. — L'amélioration du statut du personnel communal .....	
Titre V. — La coopération intercommunale .....	
Titre VI. — Information et participation dans la vie locale .....	
Titre VII. — Validation de la partie législative du Code des communes et dispositions diverses .....	

TOME IV

TABLEAU COMPARATIF

La table des matières du Tome IV est identique à celle de la première partie du Tome III.

---