

N° 33

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 1981.

## 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, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.*

Par M. Michel GIRAUD,

Sénateur.

TOME II

### EXAMEN DES ARTICLES ET AMENDEMENTS

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Jozcau-Marigné, président ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, François Collet, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Mme Cécile Goldet, MM. Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Raymond Tarcy, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 105, 237, 312 et in-8° 25.

Sénat : 371 (1980-1981).

Collectivités locales. — Administration - Budget - Chambres régionales des comptes - Comité d'allègement des prescriptions et procédures techniques - Commissaires de la République - Communes - Comptables - Conseils généraux - Conseils régionaux - Cour de discipline budgétaire et financière - Cour des comptes - Etablissements publics - Départements - Dotations spéciales - Finances locales - Force exécutoire - Fusions et groupements - Paris - Plans régionaux - Police - Politique économique et sociale - Préfets - Présidents des conseils généraux - Présidents des conseils régionaux - Régions - Structures administratives.

## SOMMAIRE DU TOME II

	Pages
<b>Article premier.</b> — Libre administration des collectivités locales. Répartition des compétences et des ressources .....	1
<b>TITRE PREMIER</b>	
<b>DROITS ET LIBERTES DE LA COMMUNE</b>	
<b>Chapitre premier.</b> — <i>Suppression de la tutelle administrative</i> .....	3
<b>Article 2.</b> — Suppression du contrôle <i>a priori</i> sur les actes des autorités communales .....	4
<b>Article 3.</b> — Contrôle de la légalité des actes des autorités communales .....	11
<b>Article additionnel (nouveau) après l'article 3.</b> — Recours du citoyen auprès du représentant de l'Etat .....	18
<b>Article 4.</b> — Interventions à caractère économique et social des communes .....	19
<b>Chapitre II.</b> — <i>Suppression de la tutelle financière</i> .....	21
<b>Article 5 A.</b> — Délai de vote du budget communal .....	23
<b>Article 5.</b> — Rétablissement de l'équilibre lorsque le budget communal n'est pas voté en équilibre réel .....	24
<b>Article 6.</b> — Rétablissement de l'équilibre lorsque l'exécution du budget précédent a fait apparaître un déficit .....	25
<b>Article 7.</b> — Subventions exceptionnelles .....	26
<b>Article 8.</b> — Dépenses obligatoires .....	32
<b>Article 9.</b> — Nomination du comptable .....	38
<b>Article 10.</b> — Réquisition par le maire du comptable communal .....	39
<b>Chapitre III.</b> — <i>Suppression de la tutelle technique</i> .....	42
<b>Article additionnel (nouveau) après l'article 10.</b> — Suppression de la tutelle sur les travaux communaux .....	42
<b>Article additionnel (nouveau) après l'article 10.</b> — Suppression de la tutelle sur la gestion des services communaux .....	43
<b>Article additionnel (nouveau) après l'article 10.</b> — Rémunération des agents de l'Etat, de la région, du département et de leurs établissements publics, agissant pour le compte des communes .....	46
<b>Chapitre IV.</b> — <i>Dispositions diverses</i> .....	57
<b>Article 11.</b> — Application aux groupements de communes .....	57
<b>Article additionnel (nouveau) après l'article 11.</b> — Réforme du statut des agglomérations nouvelles .....	58
<b>Article 12.</b> — Responsabilité des ordonnateurs devant la Cour de discipline budgétaire .....	58
<b>Article 13.</b> — Application à la ville de Paris .....	58
<b>Article 13 bis.</b> — Application aux communes des territoires d'outre-mer .....	58
<b>Article additionnel (nouveau) après l'article 13.</b> — Application aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin .....	59
<b>Article 14 A.</b> — Conférences intercommunales .....	60
<b>Article additionnel (nouveau) avant l'article 14.</b> — Nombre des adjoints .....	60
<b>Article 14.</b> — Abrogations .....	60
<b>Article 15.</b> — Codification des dispositions concernant les communes .....	64

TITRE II

**DROITS ET LIBERTES DU DEPARTEMENT**

<b>Article 16.</b> — Compétences du conseil général .....	66
<b>Chapitre premier. — Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil général .....</b>	
<b>Article 17.</b> — Collégialité du bureau du conseil général .....	67
<b>Article 18.</b> — Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil général .....	68
<b>Article 18 bis.</b> — Mise à disposition des services extérieurs de l'Etat .....	69
<b>Article 18 ter.</b> — Personnels départementaux .....	70
<b>Article 18 quater.</b> — Coordination des services .....	70
<b>Article 18 quinquies.</b> — Dispositions financières transitoires .....	70
<b>Article 18 sexies.</b> — Délégations de compétences aux vice-présidents .....	71
<b>Article 18 septies.</b> — Création d'une agence technique départementale .....	72
<b>Article 19.</b> — Responsabilité du président et du bureau du conseil général .....	73
<b>Article 20.</b> — Vacance du siège de président du conseil général .....	73
<b>Chapitre II. — Du représentant de l'Etat dans le département .....</b>	
<b>Article 21.</b> — Fonctions du représentant de l'Etat dans le département .....	75
<b>Chapitre III. — Fonctionnement du conseil général .....</b>	
<b>Article 22.</b> — Réunions de droit du conseil général .....	77
<b>Article 22 bis.</b> — Entrée du représentant de l'Etat au conseil général .....	79
<b>Article 23.</b> — Réunions du conseil général à l'initiative de membres autres que son président .....	80
<b>Article 24.</b> — Election du président du conseil général et du bureau .....	80
<b>Article additionnel (nouveau) après l'article 24.</b> — Compétences du bureau .....	80
<b>Article 25.</b> — Elaboration du règlement intérieur .....	81
<b>Article 26.</b> — Caractère public des réunions du conseil général .....	81
<b>Article 27.</b> — Règles d'adoption des délibérations .....	81
<b>Article 28.</b> — Rapports et comptes rendus d'activités .....	82
<b>Article 29.</b> — Dissolution du conseil général .....	83
<b>Article 30.</b> — Délégation de vote .....	84
<b>Chapitre IV. — De la suppression des tutelles .....</b>	
<b>Article 31.</b> — Suppression du contrôle <i>a priori</i> sur les actes des autorités départementales .....	85
<b>Articles 32 et 33.</b> — Notification et contrôle de légalité des actes des autorités départementales .....	91
<b>Article 34.</b> — Interventions départementales à caractère économique et social .....	91
<b>Article 35.</b> — Préparation et structure du budget départemental .....	91
<b>Article 36.</b> — Délais de vote et procédures de redressement du budget départemental .....	92
<b>Article 37.</b> — Dépenses obligatoires .....	92
<b>Article 38.</b> — Nomination du comptable .....	94
<b>Article 39.</b> — Réquisition par le président du conseil général du comptable départemental .....	94
<b>Article additionnel (nouveau) après l'article 39.</b> — Suppression de la tutelle technique sur la conception et l'exécution des travaux des départements et des ententes interdépartementales .....	95
<b>Article additionnel (nouveau) après l'article 39.</b> — Suppression de la tutelle technique sur la gestion des services et l'utilisation du patrimoine des départements et des ententes interdépartementales .....	95
<b>Article additionnel (nouveau) après l'article 39.</b> — Rémunération des agents de l'Etat, de la région ou de leurs établissements publics .....	95
<b>Chapitre V. — Dispositions diverses .....</b>	
<b>Article additionnel (nouveau) avant l'article 40.</b> — Adaptation aux départements d'outre-mer .....	96
<b>Article 40.</b> — Dispositions financières transitoires .....	99
<b>Article 41.</b> — Participation de l'Etat aux dépenses d'aide sociale et de santé publique .....	99
<b>Article 42.</b> — Responsabilité des ordonnateurs départementaux devant la Cour de discipline budgétaire .....	100
<b>Article 43.</b> — Application au département de Paris .....	100
<b>Article 44.</b> — Abrogations .....	101
<b>Article additionnel (nouveau) après l'article 44.</b> — Création d'un Code des départements .....	106

TITRE ADDITIONNEL II bis (nouveau)

CLARIFICATION ET REPARTITION DES COMPÉTENCES

<b>Chapitre premier. — Justice</b> .....	110
<i>Article additionnel 44-1 (nouveau).</i> — Prise en charge par l'Etat des dépenses du service public de la justice .....	110
<i>Article additionnel 44-2 (nouveau).</i> — Mise à disposition des immeubles et de leurs dépendances .....	111
<i>Article additionnel 44-3 (nouveau).</i> — Substitution de l'Etat aux droits et obligations de la commune ou du département .....	112
<i>Article additionnel 44-4 (nouveau).</i> — Mesures transitoires .....	112
<i>Article additionnel 44-5 (nouveau).</i> — Abrogations .....	112
<b>Chapitre II. — Police</b> .....	113
<i>Article additionnel 44-6 (nouveau).</i> — Suppression des contingents de police et étatisation de la police municipale .....	113
<i>Article additionnel 44-7 (nouveau).</i> — Pouvoirs de police du maire et du représentant de l'Etat dans les communes où la police est étatisée .....	114
<i>Article additionnel 44-8 (nouveau).</i> — Pouvoirs de police du représentant de l'Etat dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne .....	115
<b>Chapitre III. — Action sociale et santé</b> .....	116
<i>Article additionnel 44-9 (nouveau).</i> — Principe de la répartition des charges sous forme de blocs de compétences entre l'Etat, la commune et le département .....	116
<i>Article additionnel 44-10 (nouveau).</i> — Compétences départementales .....	117
<i>Article additionnel 44-11 (nouveau).</i> — Compétences communales .....	117
<i>Article additionnel 44-12 (nouveau).</i> — Compétences attribuées en totalité à l'Etat .....	119
<i>Article additionnel 44-13 (nouveau).</i> — Rôle du conseil général en matière d'aide sociale .....	119
<i>Article additionnel 44-14 (nouveau).</i> — Répartition des dépenses d'aide sociale entre les collectivités locales. Création d'un budget annexe au budget départemental .....	121
<i>Article additionnel 44-15 (nouveau).</i> — Etat prévisionnel de l'action sanitaire et sociale de l'Etat dans le département .....	123
<i>Article additionnel 44-16 (nouveau).</i> — Possibilité de décentralisation des compétences du département au niveau de la commune .....	123
<i>Article additionnel 44-17 (nouveau).</i> — Loi complémentaire .....	123
<i>Article additionnel 44-18 (nouveau).</i> — Abrogation .....	124
<b>Chapitre IV. — Education</b> .....	125
<i>Article additionnel 44-19 (nouveau).</i> — Compétences communales .....	125
<i>Articles additionnels 44-20 et 44-21.</i> — Prise en charge de l'Etat de l'indemnité de logement des instituteurs .....	125
<i>Article additionnel 44-22 (nouveau).</i> — Compétences des départements et de l'Etat .....	130
<i>Article additionnel 44-23 (nouveau).</i> — Décentralisation des départements et de l'Etat .....	131
<i>Article additionnel 44-24 (nouveau).</i> — Décentralisation des transports scolaires .....	135
<b>Chapitre V. — Culture</b> .....	138
<i>Article additionnel 44-25 (nouveau).</i> — Création d'un fonds d'intervention culturelle .....	138
<i>Article additionnel 44-26 (nouveau).</i> — Compétences de la commune .....	141
<i>Article additionnel 44-27 (nouveau).</i> — Compétences de l'Etat .....	141
<b>Chapitre VI. — Aménagement du territoire</b> .....	142
<i>Article additionnel 44-28 (nouveau).</i> — Fixation des règles par la loi .....	143
<i>Article additionnel 44-29 (nouveau).</i> — Schéma des grands équipements publics .....	146
<b>Chapitre VII. — Urbanisme et environnement</b> .....	147
<i>Article additionnel 44-30 (nouveau).</i> — Définition des règles générales d'urbanisme par la loi .....	148
<i>Article additionnel 44-31 (nouveau).</i> — Procédure d'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme .....	149
<i>Article additionnel 44-32 (nouveau).</i> — Procédure d'élaboration des plans d'occupation des sols .....	150
<i>Article additionnel 44-33 (nouveau).</i> — Carte communale .....	151

<i>Article additionnel 44-34 (nouveau).</i> — Décentralisation du permis de construire . . . . .	152
<i>Article 44-35 (nouveau).</i> — Décentralisation complémentaires de celle du permis de construire . . .	152
<i>Article additionnel 44-36 (nouveau).</i> — Instruction des demandes d'utilisation du sol . . . . .	153
<i>Article additionnel 44-37 (nouveau).</i> — Décentralisation des opérations d'aménagement urbain . .	153
<b>Chapitre VIII. — Actes économiques</b> . . . . .	154
<i>Article additionnel 44-38 (nouveau).</i> — Répartition des responsabilités en matière économique . .	155
<i>Article additionnel 44-39 (nouveau).</i> — Défense de l'emploi . . . . .	156
<i>Article additionnel 44-40 (nouveau).</i> — Aides au développement . . . . .	161
<i>Article additionnel 44-41 (nouveau).</i> — Maintien des services en milieu rural . . . . .	163
<i>Article additionnel 44-42 (nouveau).</i> — Limites à l'interventionnisme économique . . . . .	164

TITRE III

DES DROITS ET LIBERTES DES REGIONS

<b>Chapitre premier. — Vocation et organisation de la région</b> . . . . .	179
<b>Article 45.</b> — Transformation de la région en collectivité territoriale . . . . .	179
<i>Article 45 bis.</i> — Application de la loi à la région . . . . .	181
<b>Article 46.</b> — Maintien en vigueur temporaire des lois du 5 juillet 1972 et du 6 mai 1976 . . . . .	182
<i>Article 47 bis.</i> — Composition des comités économiques et sociaux . . . . .	182
<i>Article 47 ter.</i> — Rôle des comités économiques et sociaux . . . . .	182
<i>Article 47 quater.</i> — Vocation de la région . . . . .	184
<b>Chapitre II. — Extension des compétences de la région</b> . . . . .	186
<b>Article 48.</b> — Participation aux dépenses de fonctionnement . . . . .	187
<i>Article 48 bis.</i> — Rôle des établissements publics régionaux en matière de planification . . . . .	188
<i>Article additionnel (nouveau) après l'article 48 bis.</i> — Formation professionnelle . . . . .	189
<i>Article additionnel (nouveau) après l'article 48 bis.</i> — Participation au capital des sociétés de développement régional . . . . .	190
<i>Article additionnel (nouveau) après l'article 48 bis.</i> — Exonération de la taxe professionnelle . . . .	190
<i>Article 48 ter (nouveau).</i> — Comité régional des prêts . . . . .	191
<i>Article additionnel (nouveau) après l'article 48 ter.</i> — Elargissement des conditions d'intervention des caisses d'épargne . . . . .	194
<i>Article additionnel (nouveau) après l'article 48 ter.</i> — Augmentation du contingent « Minjoz » . .	194
<b>Chapitre III. — Suppression des tutelles et transfert du pouvoir exécutif</b> . . . . .	198
<b>Article 49.</b> — Suppression de la tutelle administrative . . . . .	198
<i>Article 49 bis.</i> — Abrogations . . . . .	198
<b>Article 50.</b> — Fonctionnement du conseil régional . . . . .	199
<i>Article 50 bis.</i> — Rapport annuel du président du conseil régional et du représentant de l'Etat auprès de la région au conseil régional . . . . .	199
<b>Article 51.</b> — Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil régional . . . . .	200
<i>Article 51 bis.</i> — Mise à disposition des services extérieurs de l'Etat dans la région . . . . .	200
<i>Article 51 ter.</i> — Statut des personnels . . . . .	200
<i>Article 51 quater.</i> — Coordination des services . . . . .	200
<i>Article 51 quinquiés.</i> — Dispositions financières transitoires . . . . .	200
<b>Article 52.</b> — Du représentant de l'Etat auprès de la région . . . . .	201
<i>Article 52 bis (nouveau).</i> — Entrée du représentant de l'Etat au conseil régional . . . . .	202
<b>Article 53.</b> — Droit de réquisition du comptable . . . . .	202
<b>Article 54.</b> — Contrôle sur les actes budgétaires des régions . . . . .	202
<b>Article 55.</b> — Responsabilité des ordonnateurs régionaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière . . . . .	202
<i>Article additionnel (nouveau) après l'article 55.</i> — Création d'un Code des régions . . . . .	203

TITRE ADDITIONNEL III bis (nouveau)

Chapitre premier. — <i>L'organisation des services</i> .....	206
<i>Article additionnel 55-1 (nouveau)</i> . — Principe du transfert des services .....	206
<i>Article additionnel 55-2 (nouveau)</i> . — Application du transfert des compétences dans le département .....	208
<i>Article additionnel 55-3 (nouveau)</i> . — Transfert des services de la préfecture .....	209
<i>Article additionnel 55-4 (nouveau)</i> . — Transfert de certains services extérieurs de l'Etat .....	224
<i>Article additionnel 55-5 (nouveau)</i> . — Mise à disposition des services non transférés .....	231
<i>Article additionnel 55-6 (nouveau)</i> . — Transferts des personnels et maintien de leurs droits acquis .....	232
<i>Article additionnel 55-7 (nouveau)</i> . — Dispositions transitoires .....	233
<i>Article additionnel 55-8 (nouveau)</i> . — Application à la région .....	234
Chapitre II. — <i>Création d'une fonction publique locale</i> .....	239
<i>Article additionnel 55-10 (nouveau)</i> . — Garanties fondamentales des fonctionnaires des collectivités locales .....	240
<i>Article additionnel 55-11 (nouveau)</i> . — Création d'une fonction publique locale .....	243
<i>Article additionnel 55-12 (nouveau)</i> . — Qualité de fonctionnaire communal .....	244
<i>Article additionnel 55-12 (nouveau)</i> . — Suppression de la tutelle sur la création des emplois communaux .....	244
<i>Article additionnel 55-13 (nouveau)</i> . — Création d'une fonction publique départementale .....	248
<i>Article additionnel 55-14 (nouveau)</i> . — Qualité de fonctionnaire départemental .....	249
<i>Article additionnel 55-15 (nouveau)</i> . — Principe d'organisation des fonctions publiques communales et départementales .....	249
<i>Article additionnel 55-16 (nouveau)</i> . — Formation .....	250
<i>Article additionnel 55-17 (nouveau)</i> . — Liaison avec la fonction publique d'Etat .....	251
Chapitre III. — <i>Création d'un statut des élus locaux</i> .....	253
<i>Article additionnel 55-18 (nouveau)</i> . — Principe de la gratuité des fonctions .....	254
<i>Article additionnel 55-19 (nouveau)</i> . — Régime des autorisations d'absence .....	254
<i>Article additionnel 55-20 (nouveau)</i> . — Autorisations spéciales d'absence .....	255
<i>Article additionnel 55-21 (nouveau)</i> . — Maintien du contrat de travail .....	256
<i>Article additionnel 55-22 (nouveau)</i> . — Application aux agents de l'Etat et des collectivités locales .....	256
Section II. — <i>Compensations pécuniaires à l'exercice de certains mandats locaux</i> .....	257
Section III. — <i>Frais de mission et de représentation</i> .....	260
Section IV. — <i>Régime de retraite</i> .....	261
Section V. — <i>Formation</i> .....	264
Section VI. — <i>Responsabilités</i> .....	264

TITRE IV

DISPOSITIONS COMMUNES ET RELATIONS ENTRE L'ETAT, LES COMMUNES, LES DEPARTEMENTS ET LES REGIONS

Chapitre premier. — <i>Dispositions communes</i> .....	267
Section I. — <i>Organisation du contrôle juridictionnel a posteriori</i> .....	269
<i>Article additionnel 56 A (nouveau)</i> . — Modification de la loi du 16 juillet 1980 .....	269
Sous-section I. — <i>Cour de discipline budgétaire</i> .....	270
<i>Article additionnel 56 B (nouveau)</i> . — Simplification de la nomenclature des pièces justificatives .....	270
<i>Article additionnel 56 C (nouveau)</i> . — Compétence de la cour de discipline budgétaire et financière à l'égard des élus locaux .....	271
<i>Article additionnel 56 D (nouveau)</i> . — Montant maximum de l'amende .....	271
<i>Article additionnel 56 E (nouveau)</i> . — Procédure .....	271

Sous-section II. — <i>Les chambres régionales des comptes</i> .....	275
<b>Article 56.</b> — Création .....	275
<b>Article 56 bis.</b> — Organisation de la chambre régionale des comptes .....	275
<b>Article 56 ter.</b> — Incompatibilités électorales .....	275
<b>Article 57.</b> — Jugement additionnel des comptes .....	275
<b>Article 57-1.</b> — Compétences consultatives .....	275
<b>Article additionnel 57-2 (nouveau).</b> — Observations sur la gestion .....	275
Section II. — <i>Allègement des prescriptions et procédures techniques</i> .....	285
<b>Article 59.</b> — Code des prescriptions et procédures techniques .....	285
<b>Article 60.</b> — Comité d'allègement des procédures et des prescriptions techniques .....	286
Chapitre III. — <i>De l'allègement des charges des collectivités locales (supprimé)</i> .....	288
Chapitre IV. — <i>Dispositions transitoires et diverses (supprimé)</i> .....	289
Chapitre additionnel V (nouveau). — <i>Garanties de l'autonomie des communes, des départements et des régions par rapport à l'Etat et des collectivités entre elles</i> .....	290
Chapitre additionnel VI (nouveau). — <i>Organisation de leur libre coopération</i> .....	292
Section I. — <i>Formes de la coopération intercommunale</i> .....	301
<b>Article additionnel 71 (nouveau).</b> — Création du syndicat de communes .....	301
<b>Article additionnel 72 (nouveau).</b> — Objet et création du district .....	302
<b>Article additionnel 73 (nouveau).</b> — Adhésion partielle à un syndicat ou à un district .....	302
<b>Article additionnel 74 (nouveau).</b> — Syndicats de syndicats .....	303
<b>Article additionnel 75 (nouveau).</b> — Secteurs d'étude et de programmation .....	303
Section II. — <i>Administration et fonctionnement</i> .....	304
<b>Article additionnel 76 (nouveau).</b> — Règles de fonctionnement .....	304
Section III. — <i>Modifications aux conditions initiales de composition et de fonctionnement</i> .....	305
<b>Article additionnel 77 (nouveau).</b> — Procédure de modification des conditions initiales .....	305
Section IV. — <i>Durée</i> .....	307
Section V. — <i>Finances</i> .....	308
Section VI. — <i>Abrogations</i> .....	308

## TITRE V (NOUVEAU)

### COMPENSATIONS FINANCIERES DES TRANSFERTS DE COMPETENCES ET ALLEGEMENT DES CHARGES

Section I. — <i>Conditions préalables aux transferts de compétences</i> .....	309
<b>Article additionnel 83 (nouveau).</b> — Principe de la compensation des transferts de compétences .....	310
<b>Article additionnel 84 (nouveau).</b> — Révision préalable des barèmes de l'aide sociale .....	310
<b>Article additionnel 85 (nouveau).</b> — Evaluation préalable des transferts de charges liés aux personnels départementaux travaillant pour des services d'Etat .....	315
Section II. — <i>Compensation financière</i> .....	318
<b>Article additionnel 86 (nouveau).</b> — Règles de la compensation financière .....	318
Section III. — <i>Allègement des charges</i> .....	325
<b>Article additionnel 87 (nouveau).</b> — Remboursement des avances consenties par les départements à l'Etat en matière d'aide sociale .....	327
<b>Article additionnel 88 (nouveau).</b> — Compensation de l'indemnité de logement des instituteurs .....	328
<b>Article additionnel 89 (nouveau).</b> — Dotation de l'Etat aux collectivités territoriales et aux régions en matière culturelle .....	329
Section IV. — <i>Dispositions communes</i> .....	331
<b>Article additionnel 90 (nouveau).</b> — Application aux communes des territoires d'outre-mer .....	331

Chapitre II. — <i>Institution d'une dotation globale d'équipement</i> .....	332
<i>Article additionnel 91 (nouveau)</i> . — Dotation globale d'équipement .....	332
<i>Article additionnel 92 (nouveau)</i> . — Montant de la dotation globale d'équipement .....	335
<i>Article additionnel 93 (nouveau)</i> . — Répartition de la dotation globale d'équipement .....	336
<b>Amendements présentés par la commission</b> .....	351

### LISTE DES DOCUMENTS FIGURANT DANS L'EXAMEN DES ARTICLES

- Délibération nulles de droit et délibérations annulables
- Déclarations de nullité de droit de délibérations de Conseils municipaux
- Régime actuel de l'approbation des délibérations
- Le contrôle sur les actes du maire
- Liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en 1980 et 1981
- Liste des dépenses obligatoires pour les communes
- Complexité des procédures et des normes. Exemple de la construction d'un collège d'enseignement général
- Nomenclature établie par ministère des textes de caractère général instituant une indemnité en faveur de certaines catégories de fonctionnaires de l'Etat prêtant leur concours aux collectivités locales
- Décret n° 59-36 du 5 janvier 1969 portant allègement du contrôle administratif sur les départements et simplification de l'administration départementale
- Délibérations des conseils généraux déclarées nulles et de nul effet ou annulées par décret en Conseil d'Etat
- Dépenses obligatoires des départements
- Attributions éventuelles de compétence aux collectivités locales selon le rapport Guichard
- loi — Tableau synoptique récapitulant la répartition des compétences proposée par le projet de
- Logement des instituteurs en 1977
- Effectif des élèves boursiers
- Nombre de boursiers et montant moyen de la bourse en francs constants
- Evolution des dépenses de transport scolaire
- Liste des fonds d'intervention du Ministère de la Culture
- Système actuel d'aide aux entreprises en difficulté
- Les règles juridiques actuelles de l'interventionnisme économique
- Bilan de la globalisation des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations
- Bilan financier des régions au 31.12.1979 (carte)
- Evaluation de la répartition des tâches d'Etat et des tâches départementales dans les préfectures
- Attributions détaillées des services préfectoraux
- Organigramme d'une préfecture des Côtes-du-Nord
- La diversité des services extérieurs de l'Etat : liste des ordonnateurs secondaires au niveau départemental et régional
- Effectif des personnels du cadre national des préfectures
- Partie de la circulaire 195 bis du 28 novembre 1965 relative à l'organisation des préfectures de région
- Organigramme sommaire d'une préfecture de région
- Exemple d'organisation du service de la mission régionale
- Tableaux relatifs à la structure des emplois communaux
- Répartition des personnels départementaux
- Effectifs des personnels départementaux (titulaires et non titulaires)
- Répartition des emplois et des financements entre l'Etat et les départements
- Répartition des personnels départementaux selon les services
- Répartition des agents départementaux au sein même des services préfectoraux
- Indemnités de fonctions des maires et adjoints

- Montant annuel des retraites servies aux maires par l'IRCANTEC
- Les différentes formules de coopération
- Barèmes de répartition des dépenses d'aide sociale
- Effectifs des personnels œuvrant dans les D.D.A.S.S.
- Répartition de la charge budgétaire de l'action sanitaire et sociale entre l'Etat et les communes
  - Estimation des transferts de charges liés aux transferts de compétences votés par le Sénat en avril 1980
  - Conséquences financières par département des transferts de compétences votés par le Sénat en 1980 (estimation)
  - Evolution des dépenses d'action sociale et de santé susceptibles de faire l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes
  - Estimation des subventions d'équipement de l'Etat aux communes qui auraient pu être globalisées en 1980
  - Subventions sectoriales d'investissement globalisables à terme

#### ANNEXES AU TITRE V

- Evolution de l'aide de l'Etat aux collectivités locales, en millions de francs, de 1976 à 1982
- Etat récapitulatif des concours de l'Etat aux collectivités locales
- Documents concernant une révision éventuelle des barèmes d'aide sociale
- Esquisse de modification établie par le précédent Gouvernement à la demande de la Commission des Lois et la Commission des Affaires sociales
  - Données diverses permettant d'apprécier les capacités contributives des différents départements et leurs besoins en matière sociale
  - Document établi par la Commission des Affaires sociales et Extrait du Tome I de l'Avis de M. Jean Chérioux sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales (n° 337, Sénat, 1978-1979)
    - Répartition, par département, des dépenses de bourses nationales en 1977 et 1978
    - Répartition, par département, des dépenses de transports scolaires en 1977 et 1978
    - Simulation des incidences financières de la réforme des compétences en matière d'aide sociale, telle qu'elle a été votée par le Sénat en 1980

## EXAMEN DES ARTICLES

### Article premier

#### **Libre administration des collectivités locales Répartition des compétences et des ressources**

Cet article premier, dans le texte adopté par l'Assemblée Nationale, a une double portée.

En premier lieu, il rappelle le principe constitutionnel défini par l'article 72, alinéa 2, de la Constitution en vertu duquel les « collectivités territoriales s'administrent librement ». Il s'agit là d'une déclaration de principe qui n'est en fait qu'une simple redite. On peut donc s'interroger sur la nécessité de la maintenir étant entendu qu'elle ne reprend pas intégralement le texte de la Constitution et, de ce fait, sans que ce soit pour autant les intentions véritables des rédacteurs du projet de loi, peut autoriser une interprétation absolue de la liberté locale. En effet, l'article 72, outre qu'il précise que cette administration s'effectue par « des conseils élus », ajoute « et dans les conditions prévues par la loi ».

En deuxième lieu, cet article, par ses alinéas 2 et 3, constitue une déclaration d'intention sans portée juridique réelle. Il énumère les différents projets de loi que le Gouvernement, à plusieurs reprises, a manifesté l'intention de soumettre à la délibération du Parlement.

Par la même, il souligne l'insuffisance des dispositions proposées et accentue le *contraste* entre le présent projet de loi, limité pour l'essentiel à des dispositions institutionnelles, et le projet de loi adopté par le Sénat au mois d'avril 1980, qui avait l'avantage d'aborder l'ensemble des questions posées par la décentralisation.

Dans la mesure où l'intention manifestée par votre commission est de vous proposer les compléments indispensables en matière de répartition de compétences, de conditions administratives et humaines, de conséquences financières de la nouvelle répartition des pouvoirs proposée, il paraît souhaitable de réserver l'examen de cet article jusqu'à la fin de la discussion des articles. Il sera alors temps de juger si son maintien est nécessaire.

## TITRE PREMIER

### **Des droits et libertés de la commune**

Ce titre est l'un des plus importants du projet de loi puisqu'il organise la suppression du contrôle a priori sur les délibérations des conseils municipaux. Il est destiné à servir de référence à la fois au Titre II relatif au département et au Titre III relatif à la région.

**Votre commission ne pouvait marquer aucune hostilité à l'esprit des dispositions qu'il contient dans la mesure où elle avait elle-même proposé au Sénat d'achever la suppression des différentes tutelles d'opportunité qui pesaient sur les communes lors de l'examen du Titre premier sur l'allègement des contrôles administratifs, financiers et techniques du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, qui lui avait été soumis par le précédent Gouvernement.**

Il importe cependant de remarquer que la suppression du contrôle a priori proposé par le présent texte va plus loin que celle qu'avait déjà adoptée le Sénat. Celui-ci, essentiellement pour des raisons pratiques, et afin de préserver au maximum les intérêts des tiers, avait tenu à maintenir le contrôle de légalité *stricto sensu* exercé par le représentant de l'Etat. Tout en refusant tout contrôle d'opportunité, il avait permis à celui-ci d'annuler les délibérations contraires aux lois et règlements.

En revanche, il avait organisé au profit du citoyen un recours parallèle devant la juridiction administrative.

C'est cette solution que le présent projet de loi généralise en mettant le représentant de l'Etat dans une position équivalente à celle du citoyen. Il ne disposera plus désormais de pouvoir d'annulation et devra se pourvoir lui aussi devant la juridiction administrative pour obtenir l'annulation des délibérations, arrêtés ou actes relatifs aux marchés qu'il estimera illégaux.

Face au dispositif proposé, la commission s'est principalement préoccupée :

1) de maintenir un contenu à la notion de «contrôle administratif» que l'article 72, alinéa 3, de la Constitution met parmi les responsabilités «du délégué du Gouvernement dans les départements». Pour ce faire, elle vous propose d'organiser au profit du représentant de l'Etat une procédure de saisine du tribunal administratif enfermée dans des délais spéciaux ;

2) de mieux affirmer que ne l'avait fait l'Assemblée Nationale, la possibilité d'un dialogue préalable entre le représentant de l'Etat et les autorités municipales et, dans les cas où cela s'avèrerait nécessaire, de permettre de faire déclarer par le tribunal administratif le sursis à exécution de la délibération attaquée.

Inversement, votre commission vous propose d'aller plus loin que ne l'a fait le texte du Gouvernement dans la suppression des tutelles. C'est ainsi qu'elle a adopté un amendement supprimant certaines dispositions des articles 5 A (nouveau) et 5 qui prévoyaient la possibilité pour le représentant de l'Etat et la chambre régionale des comptes d'exercer une forme de contrôle a priori sur les budgets votés en déséquilibre.

De même, elle a tenu à insérer dans ce titre premier la suppression de la tutelle technique, ainsi qu'elle l'avait déjà fait lors de l'examen du texte précédent.

Enfin, pour des raisons de clarification, elle vous propose de renvoyer au Titre IV relatif aux dispositions communes, l'article 12 qui prévoit un contrôle juridictionnel a posteriori sur les ordonnateurs locaux par l'entremise de la cour de discipline budgétaire et financière.

D'autre part, elle vous propose de ne laisser subsister dans ce titre que les dispositions purement institutionnelles. C'est pourquoi elle vous demandera de supprimer l'article 4 relatif aux compétences économiques afin de l'examiner d'une façon plus globale à l'occasion d'un chapitre spécial du titre additionnel sur les compétences, qu'elle a élaboré et qui sera consacré à l'action économique des collectivités locales et des établissements publics régionaux.

## Art. 2

### **Suppression du contrôle a priori sur les actes des autorités communales**

**Ce contrôle**, à la fois en ce qui concerne les actes administratifs et les actes à caractère financier, **avait déjà été largement allégé** par les dispositions de l'ordonnance du 6 janvier 1959 puis de la loi du 31 décembre 1970 relatives à la gestion municipale et aux libertés communales.

### *Bref rappel du régime actuellement en vigueur*

Ces allègements n'étaient pas allés cependant jusqu'à donner un caractère immédiatement exécutoire aux actes des autorités municipales, qu'il s'agisse des délibérations financières ou non financières, des arrêtés du maire aussi bien en tant qu'agent de l'Etat qu'en tant qu'agent exécutif de la collectivité locale, que des actes relatifs aux marchés.

L'entrée en vigueur effective de ces actes était subordonnée :

1) à la transmission à « l'autorité compétente », en l'occurrence le préfet ou le sous-préfet ;

2) à des conditions de délais, variables suivant la nature des actes et susceptibles, il est vrai, d'être abrégés par l'autorité de tutelle : 15 jours pour les délibérations, les actes relatifs aux marchés ou les arrêtés du maire pris en tant qu'exécutif de la commune, un mois pour les arrêtés du maire portant règlement permanent ; les arrêtés du maire, essentiellement en matière de police devaient, quant à eux, être adressés immédiatement au préfet et au sous-préfet afin que ceux-ci puissent exercer leur pouvoir d'annulation ou en suspendre l'exécution ;

3) à l'apposition d'un visa attestant que la délibération avait bien été transmise et avait un caractère conforme aux lois et règlements.

Ces formalités étaient en fait destinées à permettre au représentant de l'Etat d'exercer son contrôle de légalité sur les actes de l'autorité locale. Pour ce faire, il disposait, en application de l'article L. 121-32, d'un pouvoir d'annulation dont les conditions de mise en œuvre étaient distinctes suivant qu'il s'agissait de délibérations *annulables* ou de délibérations *nulles de plein droit*.

Un tableau résumant avec précision les caractéristiques du régime de la nullité de droit et du régime de l'annulabilité figure ci-dessous. On rappellera simplement que, en application des articles L. 121-35 et L. 121-36, sont considérées comme annulables les délibérations auxquelles ont pris part des membres du conseil intéressés à l'affaire qui en a fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire ; quant aux délibérations nulles de plein droit, elles sont définies par l'article L. 121-32 du Code des communes. Il s'agit des délibérations prises en dehors des attributions du conseil, en dehors des réunions légales ou en violation de la loi ou d'un décret en Conseil d'Etat, *ces dernières délibérations pouvant être annulées à toute époque*.

Pour la délibération annulable, le préfet devait user de son pouvoir, soit d'office, soit à la demande d'une personne intéressée ou d'un contribuable à compter, soit de l'affichage, soit du dépôt à la sous-préfecture.

**Délibérations nulles de droit et délibérations annulables**

	<b>Nullité de plein droit (art. L. 121-32 à L. 121-34)</b>	<b>Annulabilité (art. L. 121-35 et L. 121-36)</b>
Délibérations concernées	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Portant sur un objet étranger aux attributions du conseil municipal;</li> <li>— Prises hors de sa réunion légale;</li> <li>— Prises en violation d'une loi ou d'un règlement (d'administration publique);</li> <li>— Interdites en vertu de l'article L. 121-29.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Auxquelles ont pris part des membres du conseil intéressés à l'affaire qui en a fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires.</li> </ul>
Décision d'annulation	La nullité est <i>déclarée</i> par arrêté motivé du préfet.	L'annulation est <i>prononcée</i> par arrêté motivé du préfet.
Personnes ayant qualité pour réclamer l'annulation	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Les <i>parties intéressées</i> (ce qui inclut le contribuable lorsque la délibération a des répercussions sur les finances ou le patrimoine de la commune. (C.E. 29 mars 1901 Casanova).</li> <li>— Le <i>préfet</i> peut également se saisir d'office.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Toute <i>personne intéressée</i> ou tout <i>contribuable</i> de la commune.</li> </ul>
Délais de saisine du préfet	Aucun.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 15 jours à compter de l'affichage de la délibération à la porte de la mairie, si l'annulation est demandée par une personne intéressée ou un contribuable.</li> <li>— 15 jours à compter du dépôt du P.V. à la sous-préfecture, si l'annulation est provoquée d'office par le sous-préfet ou le préfet.</li> </ul>
Délais d'annulation	Aucun (régime de la décision implicite de rejet).	Le préfet doit statuer dans les <i>15 jours</i> de sa saisine par une personne intéressée ou un contribuable.

**De plus, en application de l'article L. 121-38, un certain nombre de délibérations devaient, avant d'être exécutoires, être approuvées par l'autorité de tutelle. Malgré la loi du 31 décembre 1970, l'article L. 121-38, encore en vigueur, ne prévoit pas moins de huit cas, sans préjudice des dispositions de l'article L. 121-37 qui soumet à approbation le budget des communes dans le compte administratif du dernier exercice clos fait apparaître un déficit de la section de fonctionnement ou un déficit global, compte tenu des restes à réaliser.**

Dans la plupart des cas, la délibération soumise à l'approbation préfectorale fait l'objet d'une approbation tacite à l'expiration d'un délai de 30 jours à compter de son dépôt.

Ce délai est porté à trois mois lorsque la délibération en application d'une loi, doit être approuvée soit par le ministre compétent, soit par un décret.

Enfin, en ce qui concerne les délibérations relatives aux traités portant concession de services municipaux à titre exclusif ou pour une durée de plus de 30 ans, les délais de 30 jours et de 3 mois sont portés respectivement à 3 et 6 mois.

**Une troisième forme de tutelle, propre cette fois aux arrêtés du maire, agissant en vertu de ses pouvoirs propres, réside dans ce qu'il est convenu d'appeler le pouvoir de substitution.**

Le préfet peut y avoir recours dans trois hypothèses :

— lorsque le maire refuse ou néglige d'accomplir un acte qui lui est prescrit par la loi (art. L. 122-14);

— en matière de police municipale (art. L. 131-13);

— en matière de permission de voirie (art. L. 131-14).

En dépit de la complexité de ces différentes règles, la tutelle administrative — les résultats de l'enquête des maires effectuée dans le courant de l'année 1977 à l'initiative du Ministère de l'Intérieur l'avaient bien montré — n'était pas la tutelle la plus redoutable; les maires la plaçaient très largement après la tutelle financière et la tutelle technique. Ceci explique d'ailleurs que la commission ait souhaité, d'une part, aller un peu plus loin que le Gouvernement en ce qui concerne la suppression de la tutelle financière et, d'autre part, prendre position clairement dès ce titre en faveur de la suppression de la tutelle technique.

Le tableau ci-après, malgré son caractère non exhaustif, donne une idée de la faible utilisation de ces procédures en ce qui concerne les déclarations de nullité de droit. Il n'a même pas paru nécessaire à votre rapporteur de reproduire le tableau qui relevait les cas d'annulation de délibérations des conseils municipaux. En 10 ans, et pour les 7 mêmes départements, il ne dénombrait que 7 cas.

**DÉCLARATION DE NULLITÉ DE DROIT  
DE DÉLIBÉRATIONS DE CONSEILS MUNICIPAUX (SONDAGE)**

Département	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	Total	Observations
Landes	2	0	0	2	0	0	1	0	3	0	10	20	20	
Corrèze				2									2	
Meuse														3 arrêtés de déclaration de nullité de droit, en moyenne par an, pour les 3 dernières années.
Hérault													13	
Loiret						14					3	2	19	
Seine-Maritime													44	
Gironde													10	Pour les 4 dernières années: 4 en 1978; 1 en 1979; 5 en 1981.
Seine-St-Denis	—	—	—	2	9	6	0	7	9	6	5	1	45	

**Le régime actuel de l'approbation des délibérations**

	<b>Approbation (Art. L. 121-37) (Art. L. 121-38)</b>	<b>Texte adopté par le Sénat</b>
Délibérations concernées	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Budget dans le cas où le compte administratif du dernier exercice clos fait apparaître un déficit de la section de fonctionnement ou un déficit global compte tenu des restes à réaliser.</li> <li>— Emprunts et engagements à long terme si le budget est soumis à l'approbation, ou s'ils sont contractés auprès d'organismes autres que ceux fixés par la loi.</li> <li>— Surtaxes locales temporaires perçues au profit des communes.</li> <li>— Droits de port perçus au profit des communes.</li> <li>— Echelles de traitement du personnel communal autres que celles qui sont prévues à l'article L. 413-3.</li> <li>— Intervention des communes dans le domaine industriel et commercial.</li> <li>— Etablissement ou changements des foires et marchés autres que les simples marchés d'approvisionnement.</li> </ul>	<p align="center">« Art. L. 121-38. — Sont soumises à approbation les délibérations des conseils municipaux sur les objets suivants :</p> <p align="center">« 1° Les emprunts et autres engagements à long et à moyen terme lorsque le budget est soumis à approbation à cause d'un déficit constaté dans les conditions prévues à l'article L. 121-37.</p> <p align="center">« 2° La garantie des emprunts :</p> <p align="center">« — lorsque le budget est soumis à approbation ;</p> <p align="center">« — lorsque les annuités d'emprunts garantis à échoir au cours de l'exercice, majorés du montant net des annuités de la dette communale, excèdent en pourcentage des recettes réelles de la section de fonctionnement de 80 % au moins le montant moyen des garanties consenties par les communes de même catégorie ;</p> <p align="center">« 3° L'intervention des communes dans le domaine industriel et commercial, notamment leur participation dans des sociétés, à moins que, dans le</p>

	<b>Approbation (Art. L. 121.37) (Art. L. 121.38)</b>	<b>Texte adopté par le Sénat</b>
<b>Régime de l'approbation</b>	<p>— Délibérations soumises à approbation ou autorisation en vertu de toute autre disposition législative.</p> <p>— Approbation tacite 30 jours après le dépôt de la délibération.</p> <p>— Le Préfet peut demander une deuxième lecture des délibérations soumises à approbation.</p> <p>Cette demande interrompt le délai de l'approbation tacite.</p>	<p>cas d'une exploitation en régie, le règlement intérieur soit conforme à un règlement type, ou, dans le cas d'une concession ou d'une convention, le cahier des charges soit conforme à un cahier des charges type.</p> <p>« 4° Les échelles de traitement de personnel communal des catégories A et B, hormis celles de ces échelles qui sont fixées par l'autorité compétente en application de l'article L. 413-3.</p> <p>« 5° Les indemnités afférentes aux emplois dont les échelles sont fixées par délibération du conseil municipal. »</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disparition de trois cas d'approbation :             <ul style="list-style-type: none"> <li>— surtaxes locales temporaires,</li> <li>— droits de port,</li> <li>— foires et marchés.</li> </ul> </li> <li>• Disparition de la disposition générale se référant aux approbations prévues par d'autres dispositions législatives.</li> </ul>

**Le contrôle sur les actes du maire**

<b>Arrêtés du maire</b>	<b>Maire exécutif des délibérations du Conseil municipal</b>	<b>Maire délégataire du Conseil municipal (L. 31-12-70)</b>	<b>Maire agissant, à titre d'autorité locale en vertu de compétences strictement personnelles</b>
Texte en vigueur	Art. L. 122-19	Art. L. 122-20	Art. L. 122-27 et Art. L. 122-28
Champ d'application	Toutes délibérations	Cf. texte Art. L. 122-20	Toute décision présentant les mêmes caractéristiques que les décisions prises en matière de police administrative municipale, c'est-à-dire toutes les décisions qui n'ont été prises par le maire qu'en vertu d'une compétence propre indépendamment de toute intervention et de tout contrôle du conseil municipal.
Formalité	Publication	Publication	Transmission à l'autorité supérieure.
Contrôle	Conseil municipal	Mêmes règles de publicité, contrôle et approbation que celles applicables, en vertu des dispositions en vigueur, aux délibérations des conseils municipaux portant sur les mêmes objets.	Préfet : contrôle d'inopportunité ou d'illégalité.
Sanction			<p>— Suspension</p> <p>— Annulation</p> <p>En outre les règlements permanents ne sont exécutoires qu'après un délai d'un mois après remise de l'ampliation (sauf autorisation du sous-préfet ou du préfet en cas d'urgence).</p>

### *Les positions adoptées par le Sénat*

Le Sénat, dans ses séances des mois de mai et juin 1979, avait accepté, tout en les modifiant sensiblement, les articles premier et 2 du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, qui rendaient exécutoires de plein droit les délibérations des conseils municipaux dès leur publication.

Il avait cependant préféré maintenir le délai de 15 jours en ce qui concerne les délibérations ayant trait au budget, avances, emprunts, garanties d'emprunt et marchés, afin de permettre l'instauration d'un dialogue entre le préfet ou le sous-préfet et les autorités municipales.

**Il n'avait pas cru devoir, en revanche, supprimer le pouvoir d'annulation du préfet, essentiellement d'ailleurs pour des raisons pratiques: un souci de rapidité et un souci de protection des tiers qui pourraient être lésés par une délibération illégale.**

**Il n'avait, d'autre part, maintenu le régime de l'approbation préalable que pour un nombre de cas très limité:**

- les délibérations relatives aux emprunts et aux garanties d'emprunt;
- l'intervention des communes dans le domaine industriel et commercial;
- les rémunérations du personnel, soit sous la forme de traitement, soit sous la forme d'indemnité.

Le maintien de l'approbation sur les emprunts et les garanties d'emprunts était lui-même réduit à sa plus simple expression puisque le Sénat avait supprimé la distinction entre le régime d'emprunt aux caisses publiques et le régime des emprunts effectués auprès des établissements privés, pour ne retenir qu'un critère d'endettement apprécié très largement. Outre le cas où le budget était lui-même soumis à approbation en application de l'article L. 121-37, les délibérations relatives aux emprunts et aux garanties d'emprunt ne devaient faire l'objet d'une approbation que si le niveau d'endettement global de la commune dépassait de plus de 80 % l'endettement moyen des communes de la même catégorie de population.

Pour permettre au représentant de l'Etat d'exercer son pouvoir d'annulation, et seulement à titre d'information, la Haute Assemblée avait également maintenu l'obligation de notifier les délibérations tout en réduisant le délai dans lequel elles devaient être transmises: de 15 jours à 8 jours.

*Texte proposé par le Gouvernement*

Le texte qui vous est soumis aujourd'hui supprime à la fois le contrôle de légalité du représentant de l'Etat et tous les cas d'approbation préalable, à l'exception des budgets votés en déficit, exception qui sera analysée à l'occasion des articles 5 A (nouveau) et 5 ci-dessous.

Pour le deuxième alinéa, il abroge toutes les dispositions prévoyant l'annulation par le Gouvernement ou ses représentants, des actes des autorités communales ainsi que toutes celles qui les soumettent à approbation.

*Amendements proposés par la commission*

**Votre commission vous propose d'accepter la philosophie générale de l'article 2.** En renonçant au pouvoir d'annulation du préfet, elle fait ainsi un pas important vers la position du Gouvernement et de l'Assemblée Nationale. Elle vous propose simplement un amendement de forme. Cet amendement a une double portée :

— il précise que les actes des autorités municipales sont exécutoires de plein droit *dès qu'il a été procédé à leur publication*. Il précise également qu'ils ne peuvent être annulés que par les tribunaux compétents de façon à enlever toute ambiguïté possible à la rédaction de la future loi ;

— il supprime le deuxième alinéa pour des raisons de bonne technique législative. Il paraît préférable en effet à votre commission de renvoyer à une énumération précise des textes abrogés au niveau de l'article 14 ci-dessous, quitte à reprendre par mesure de sécurité — dans une matière extrêmement foisonnante — les dispositions du deuxième alinéa au sein de ce même article 14 qui récapitule les abrogations.

Art. 3

**Contrôle de la légalité des actes des autorités communales**

Cet article est le complément indispensable de l'article précédent. Il organise les nouvelles modalités du contrôle sur les actes des autorités municipales. **Il substitue, aux lieu et place d'un contrôle administratif a priori, un contrôle juridictionnel a posteriori.**

*Le texte initial du Gouvernement mettait le représentant de l'Etat dans une situation comparable à celle du simple citoyen, à tel point que l'on pouvait se demander si, d'une part, la notion de contrôle administratif n'était pas vidée de tout contenu et si même, d'autre part, il était nécessaire d'introduire un article rappelant les dispositions du droit commun.*

**L'Assemblée Nationale a été sensible à une partie de ces objections.** Elle a conservé, pour le représentant de l'Etat, le délai de deux mois pour saisir le tribunal administratif, délai qui est celui du droit commun.

En revanche, elle a essayé de pallier en partie les deux inconvénients majeurs du nouveau système proposé :

- sa lenteur,
- sa rigidité.

En refusant de donner le moindre caractère suspensif au recours du représentant de l'Etat, elle semble s'être insuffisamment préoccupée de la protection des intérêts des tiers qui viendraient à être lésés d'une façon grave par une délibération illégale.

**Pour parer aux inconvénients de la lenteur des instances juridictionnelles, elle a prévu de substituer à la notion d'appel devant le Conseil d'Etat la notion de dessaisissement.** Le tribunal administratif devra statuer dans un délai de 3 mois faute de quoi il sera dessaisi de l'affaire au profit du Conseil d'Etat qui statuera en ce qui le concerne selon une procédure d'urgence. Cette procédure d'urgence devra être définie par la voie réglementaire.

On pourrait se poser la question de savoir si une telle procédure ne méconnaît pas le principe du double degré de juridiction. La règle du double degré de juridiction est incontestablement un des principes fondamentaux de notre droit en ce qui concerne l'ordre judiciaire. Bien que la doctrine soit divisée sur ce point, il ne semble pas qu'il en soit de même en matière administrative. Jamais, d'autre part, le Conseil Constitutionnel n'a confirmé un tel principe. *En fait, la règle semble être que l'on doit toujours pouvoir s'adresser au Conseil d'Etat, soit en premier et dernier ressort, soit en appel, soit en cassation.*

Cette règle du dessaisissement du tribunal administratif ne paraît donc pas devoir être refusée pour des raisons constitutionnelles.

Il existe, d'autre part, au moins un précédent en ce sens : celui de l'article 8 de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et

regroupements de communes, en cas de contestation de la régularité des opérations de vote lors de la consultation de la population sur une proposition de fusion.

### **Sa rigidité**

Tout en craignant que l'«officialisation» d'une sorte de double délibération, telle qu'elle existe par exemple aujourd'hui dans les 30 jours qui précèdent l'approbation d'une délibération, ne conduise à un rétablissement insidieux de la tutelle, l'Assemblée Nationale a esquissé les conditions d'un dialogue préalable entre les autorités communales et le représentant de l'Etat.

Ce dernier doit informer le maire de son intention de former un recours 15 jours au moins avant de le déposer et ce à peine d'irrecevabilité. Il doit lui communiquer en même temps toutes précisions permettant de modifier dans le sens de la légalité les actes concernés.

Il peut également, de sa propre initiative ou à la demande du maire, informer celui-ci de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif l'un des actes qui lui aurait été notifié.

Un autre élément de ce dialogue pourrait naître également du délai de 15 jours que le texte adopté par l'Assemblée nationale laisse au maire pour notifier les délibérations, arrêtés ou actes relatifs aux marchés au représentant de l'Etat.

### *Les propositions de la commission*

Les modifications proposées par votre commission répondent à quatre considérations :

- le respect de la notion constitutionnelle de contrôle administratif;
- le souci de rapidité;
- le souci de préserver le dialogue préalable entre les autorités municipales et le représentant de l'Etat;
- le souci de voir respecter les intérêts des tiers.

Ces quatre objectifs s'interpénètrent étroitement.

*a) Le respect de la notion constitutionnelle de contrôle administratif*

Le maintien de cette notion n'a pas paru compatible avec la soumission du représentant de l'Etat aux procédures de droit commun. En ajoutant l'expression «à peine de nullité», la commission a voulu s'assurer que le représentant de l'Etat sera effectivement informé de l'ensemble des décisions des autorités locales.

Il vous est d'autre part proposé de réduire de deux mois à quarante jours le délai pendant lequel celui-ci peut se pourvoir devant la juridiction administrative.

Ces amendements donnent également au représentant de l'Etat la possibilité de demander au tribunal administratif de prononcer le sursis à exécution de l'acte qu'il juge contraire à la légalité, selon une procédure et dans des délais dérogatoires au droit commun. Ces deux modifications répondent aussi à un impératif de rapidité.

*b) L'impératif de rapidité*

Votre commission vous propose de réduire de 15 jours à 10 jours le délai maximum dans lequel les actes des autorités municipales doivent être notifiés.

Parallèlement, elle vous propose de réduire dans les mêmes proportions le délai qui sépare le moment où le représentant de l'Etat informe le maire de son intention de former un recours contre l'un des actes de la commune et le moment où il saisit effectivement le tribunal administratif.

Le délai dans lequel le tribunal administratif doit statuer est lui-même réduit de 3 mois à 2 mois.

*c) Le souci de préserver le dialogue préalable entre les autorités municipales et le représentant de l'Etat*

Sans retenir formellement l'idée d'une seconde délibération, votre commission vous propose de donner la possibilité au représentant de l'Etat d'inviter le Conseil municipal à délibérer une seconde fois sur les mesures qu'il estime contraires à la légalité et d'adopter à cette fin le texte voté par l'Assemblée Nationale, sous réserve d'un

racourcissement des délais qu'il prévoit. Le représentant de l'Etat disposera pour cela de 30 jours au lieu d'un mois et demi. En outre, il devra communiquer au Conseil municipal tous les éléments lui permettant de modifier dans un sens de la légalité la délibération concernée. On peut espérer qu'ainsi beaucoup de recours contentieux pourront être évités et que les maires des petites communes rurales, notamment, pourront continuer à trouver auprès de leur commissaire de la République ou plus vraisemblablement de leur commissaire de la République adjoint l'appui technique que pour la plupart, quelle que soit, en fait, leur étiquette politique, ils avaient l'habitude de trouver auprès de leur sous-préfet.

Il a paru également préférable à votre commission de supprimer l'obligation de notification des délibérations relatives au budget aux chambres régionales des comptes. Celles-ci ne doivent pas, comme nous le verrons par la suite, exercer de contrôle *a priori*.

#### d) *Le souci de voir respecter les intérêts des tiers*

Malgré des efforts sensibles effectués dans les dernières années pour renforcer les effectifs des tribunaux administratifs et améliorer les procédures, l'on sait que la juridiction administrative a quelque peine à faire face aux tâches qui sont les siennes. Le phénomène de « l'explosion judiciaire » ne l'épargne pas. Ainsi, est-il malheureusement courant de relever que le délai moyen de jugement d'une affaire est de 2 ans environ. Malgré l'aménagement des procédures proposées, on peut craindre qu'une délibération illégale ait le temps d'avoir des effets parfois « irréparables » ou, comme le dit la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière « difficilement réparables » sur la situation des tiers, en l'occurrence les citoyens, les contribuables, les entreprises qui auraient à traiter avec la commune.

**A défaut de conserver le pouvoir d'annulation du préfet, la solution la plus expédiente aurait sans doute été de donner au recours du représentant de l'Etat devant le tribunal administratif un effet suspensif.** Telle est d'ailleurs la solution que préconisait l'article 10 de la proposition de loi (n° 1557) présentée par M. François Mitterrand le 10 décembre 1979. Une disposition législative serait en effet nécessaire. On sait que le principe général est que les recours administratifs contentieux n'ont pas d'effet suspensif, non plus, d'ailleurs, que l'appel devant le Conseil d'Etat. Il existe cependant des exceptions à cette règle :

Certaines sont posées par la loi. C'est le cas pour le recours organisé par l'article 8 de la loi du 16 juillet 1971 précédemment cité. Plus

récemment, l'article 50 de la loi n° 80-804 du 4 août 1980 d'orientation agricole a disposé de même pour le recours contre les décisions d'autorisation ou de refus d'exploiter.

La juridiction administrative a également la possibilité d'accorder elle-même un sursis à exécution. L'article 96 du Code des tribunaux administratifs, modifié par le décret n° 80-339 du 12 mai 1980 est en effet ainsi rédigé : « La requête devant le tribunal administratif n'a pas d'effet suspensif *s'il n'en est ordonné autrement par le tribunal à titre exceptionnel* ».

Le Conseil d'Etat est bien sûr également compétent soit par la voie de l'appel, soit pour les décisions dont l'annulation lui revient en premier et dernier ressort. Jusqu'à l'intervention du décret du 12 mai 1980, il existait cependant une différence importante entre les pouvoirs du tribunal administratif et ceux du Conseil d'Etat. Ce dernier seul pouvait prononcer le sursis à exécution des décisions intéressant l'ordre public.

#### *Les conditions d'octroi du sursis à exécution par la juridiction administrative*

La jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière peut être résumée ainsi :

— les conclusions à fin de sursis doivent être présentées par requête séparée, distincte de la requête dirigée au principal contre l'acte attaqué ;

— il doit s'agir d'une décision exécutoire faisant grief et, plus largement, d'une décision ayant entraîné « une modification dans la situation de droit ou de fait des intéressés ».

#### *Sur le plan du fond*

Le sursis n'est accordé que si l'exécution de la mesure attaquée est de nature à porter un préjudice sinon irréparable du moins difficilement réparable, au requérant. On comprend que cette condition soit appréciée de façon relativement large dans certaines matières, par exemple dans le contentieux de la construction.

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, et la majorité de l'Assemblée Nationale ont considéré que l'institution d'un sursis à

exécution automatique risquait d'aboutir en fait au rétablissement d'une tutelle sur l'opportunité des actes des autorités municipales. Votre commission a donc renoncé à vous le proposer. **En revanche, elle s'est attachée à ouvrir en faveur du représentant de l'Etat une procédure tout à fait nouvelle lui permettant d'obtenir une décision du tribunal administratif sur l'opportunité de suspendre l'exécution d'une délibération dans un délai très bref.**

### *La solution proposée par votre commission*

Pour marquer le caractère dérogatoire au droit commun de ce recours préalable tendant à faire prononcer le sursis à exécution d'une délibération, votre commission vous propose, sous la forme d'un nouvel alinéa, *de préciser les conditions dans lesquelles le tribunal administratif pourra prononcer un tel jugement.*

Il devra s'agir d'un préjudice irréparable ou difficilement réparable. La durée de la suspension ne pourra excéder cependant la durée du délai de dessaisissement du tribunal administratif. Certains commissaires ont fait observer que dans la procédure actuelle du sursis, une autre condition devait être remplie : le caractère sérieux du moyen soulevé. Votre commission a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'imposer cette seconde condition. Elle a pensé en effet que le moyen soulevé par le représentant de l'Etat dans le cadre du contrôle administratif serait nécessairement un moyen sérieux. Votre commission vous propose, afin que la décision du tribunal administratif soit extrêmement rapide, d'apporter dans ce cas précis un changement profond à la procédure administrative **en instituant une véritable procédure de référé.**

### *Les conditions actuelles du référé administratif*

A la différence de la procédure civile, la procédure administrative ne fait que peu de place à la procédure du référé. Cela tient à la différence des situations entre les parties au procès privé, qui ne peuvent prendre de décisions ayant force exécutoire, et l'administration, qui dispose de l'exécution d'office pour faire exécuter les siennes. Pendant longtemps, d'autre part, l'administration s'est méfiée d'une procédure qui, par sa rapidité, risquait de limiter dangereusement ses prérogatives. C'est ainsi que le décret du 30 novembre 1953 qui réalisait, sur habilitation législative, une réforme d'ensemble de la procédure administrative, ne reprenait pas l'institution du référé administratif, pourtant votée par l'Assemblée Nationale le 26 mars 1953 !

Enfin, la loi du 28 novembre 1955, codifiée par l'article 102, toujours en vigueur, du Code des tribunaux administratifs, organisait une procédure de référé de caractère beaucoup plus limité. Le référé pourrait notamment servir d'arme entre les mains des administrés pour bloquer une décision administrative. C'est ainsi que le texte des articles R 102 et R 103 confère au président du tribunal ou à son délégué la possibilité « d'ordonner toutes mesures utiles, sans faire préjudice au principal, et *sans faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative* ».

Il s'ensuivait, notamment au mieux jusqu'à la loi toute récente du 16 juillet 1980 relative aux astreintes, que le juge administratif pouvait adresser des injonctions, assorties d'astreintes à l'égard des parties privées, mais non à l'égard de l'administration.

Ainsi entendu, et malgré quelques hésitations récentes de la jurisprudence, *le référé administratif apparaît plus comme une arme entre les mains de l'administration que comme un moyen pour les particuliers de se prémunir contre une mesure qui leur porterait illégalement préjudice*. On peut considérer que le caractère unilatéral de cette institution se situe aujourd'hui quelque peu à contre-courant d'une évolution législative que n'a cessé de renforcer les droits du citoyen face à l'administration.

On comprend dès lors que permettre au juge d'ordonner, par la voie du référé, donc quasi instantanément, le sursis à exécution d'une décision administrative, ce sursis fut-il demandé par une autre personne publique, constituerait une véritable révolution juridique.

Elle permettrait cependant de réduire de façon considérable un des inconvénients majeurs du contrôle juridictionnel a posteriori.

### Article additionnel après l'article 3

#### **Recours du citoyen auprès du représentant de l'Etat**

Cet article additionnel complète les modifications proposées à l'article 3. Il donne au citoyen la possibilité de saisir le représentant de l'Etat d'une décision d'une autorité locale lui faisant grief, qu'il estimera illégale.

Celui-ci jugerait alors de l'opportunité de mettre ou non en œuvre la procédure contentieuse, avec toutes les prérogatives qui seraient les siennes. Il y aurait là un moyen commode pour un citoyen, ou même le représentant d'une collectivité, de saisir la juridiction administrative sans avoir besoin de recourir lui-même à la procédure directe.

Votre commission voit dans cette possibilité nouvelle **une simplification des procédures en faveur du citoyen** qui n'a pas toujours les moyens de se pourvoir contre les actes des autorités administratives avec des effets aussi rapides que ceux qu'il vous est proposé d'attribuer aux recours du représentant de l'Etat à l'article précédent. **Cette mesure s'inscrit dans un mouvement, que le Sénat a largement contribué à traduire dans la législation, qui tend à donner de plus en plus de pouvoirs à l'individu face à l'administration.**

#### Art. 4

##### **Interventions à caractère économique et social des communes**

Votre commission vous propose de supprimer cet article, non pour marquer son hostilité de principe à la compétence ainsi proposée mais pour des motifs de forme.

Il s'agit de la seule disposition relative aux compétences dans ce texte qui ne devrait en principe que tracer le nouveau cadre institutionnel de la répartition des pouvoirs entre les collectivités locales et l'Etat, et au sein même des collectivités locales.

Dans sa rédaction actuelle, elle apparaît d'autre part comme une mesure ponctuelle, voire de circonstance, qui gagnerait à être replacée dans un ensemble. Tel sera le but du chapitre nouveau que votre commission vous proposera d'insérer dans le Titre additionnel II bis (nouveau) ci-dessous et qui traitera de l'ensemble des actions économiques des collectivités locales.

**La suppression de toute approbation ainsi que l'abrogation de fait des circulaires existant en la matière impose un effort nouveau de définition des compétences des collectivités locales en matière de l'interventionnisme économique et social.** Cette définition doit être précise tant au niveau du but des interventions que des modalités susceptibles d'être mises en œuvre. Elle devra s'efforcer d'harmoniser les

différentes interventions que pourraient être amenées à effectuer simultanément les différents niveaux des collectivités et **veiller à leur compatibilité avec des principes essentiels de notre droit, tels que ceux de la liberté du commerce et de l'industrie ou de l'égalité des citoyens devant la loi.**

## CHAPITRE II

### SUPPRESSION DE LA TUTELLE FINANCIERE

Votre commission vous propose de subdiviser ce titre en chapitres pour des raisons de clarification et pour insister sur la philosophie d'ensemble qui soustend sa rédaction. Elle agira de même pour les titres suivants.

Dans ce chapitre sont regroupées trois séries de dispositions principales : les articles 5 A à 8 concernent ce que l'on pourrait appeler le **contrôle budgétaire**. Les articles 5 A à 6 conservent, tout en la modifiant, la procédure de redressement financier des communes en déficit : Les articles 5 A et 5 organisent le **contrôle des budgets votés**. L'article 6 est relatif au **contrôle du budget exécuté**.

Les uns et les autres font intervenir tout au long de la procédure dite de règlement d'office, qui est conservée, la chambre régionale des comptes. Cette institution sera créée par des dispositions ultérieures dans le titre IV ci-dessous. La procédure de règlement d'office, qui est définie aujourd'hui par les articles L. 212-4 et suivants du Code des communes, permet au représentant de l'Etat de régler lui-même le budget en y apportant les modifications nécessaires au rétablissement de son équilibre.

L'article 8 définit la notion de dépense obligatoire et reprend, tout en la modifiant, dans un esprit analogue à celui des articles précédents, la procédure d'inscription d'office qui permet au représentant de l'Etat d'inscrire une dépense obligatoire, dont le conseil municipal n'aurait pas prévu le financement ou n'aurait pas alloué une somme suffisante. Cette procédure est actuellement définie par les articles L. 212-9 et L. 221-5 du Code des communes. Il convient toutefois de noter que ce n'est plus la procédure d'inscription d'office proprement dite qui est appliquée, mais celle de règlement d'office telle qu'elle a été aménagée par les articles précédents.

**La deuxième catégorie de mesures concerne les relations entre le maire ou les membres du conseil municipal auxquels il aurait délégué une fraction de ses pouvoirs, et le comptable communal.** L'article 8 rappelle le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables qui est à la base de l'organisation de notre comptabilité publique. Il tend à prévenir les empiètements du comptable sur les compétences de l'ordonnateur local.

L'article 10 donne au maire, pour les cas extrêmes, la possibilité de réquisitionner le comptable qui refuserait de payer une dépense pour des motifs autres que ceux qui seraient inspirés de la simple régularité de celle-ci.

**Enfin, l'article 12 prévoit une première forme, de portée générale, de responsabilité juridictionnelle a posteriori, des élus locaux.** Il prévoit leur soumission à la cour de discipline budgétaire et financière, institution créée en 1948 pour juger les ordonnateurs et dont les administrateurs élus, qu'ils soient membres du Gouvernement, président du conseil général ou maire, n'étaient pas justiciables.

**L'esprit des modifications proposées par votre commission dans le cadre de ce chapitre peut se résumer dans les propositions suivantes :**

— conformément à la philosophie d'ensemble définie pour le projet de loi, **votre commission vous propose de supprimer tout contrôle budgétaire a priori.** Il s'ensuit qu'elle refuse que la procédure de règlement d'office puisse être utilisée à l'encontre d'un budget voté. Elle réduit cette possibilité au seul budget exécuté et à la constatation, mais en fin d'exercice seulement, de la non-inscription d'une dépense obligatoire.

De même, comme l'avait fait le Sénat lors du vote de la loi précédente, **elle supprime la procédure d'inscription d'office.** Cette procédure permettait au représentant de l'Etat d'inscrire en cours d'année une dépense obligatoire non prévue.

— **Votre commission amende fortement la procédure de redressement financier des communes en déficit.** Elle le fait de trois façons :

- elle s'efforce de maintenir en présence le représentant de l'Etat et le maire, de façon à ce qu'ils puissent engager un dialogue. La chambre régionale qui pouvait, dans le texte initial, se saisir d'office, et à laquelle l'Assemblée Nationale a conservé un rôle important, n'interviendrait plus en quelque sorte qu'à titre d'expert à la demande de l'une ou l'autre des parties ;

- les possibilités de recourir à une subvention exceptionnelle pour solder le déficit sont fortement limitées ;
- à l'article 6, afin de permettre une appréciation plus réelle des finances communales la distinction entre les communes de moins et de plus de 20 000 habitants est rétablie.

— Elle vous propose de renvoyer au titre IV relatif aux dispositions communes le problème de la responsabilité des maires devant la cour de discipline budgétaire et financière. Il lui paraît nécessaire, en effet, de distinguer soigneusement tout ce qui est suppression de la tutelle et qui est l'objet des titres I, II et III, de ce qui est l'organisation d'un nouveau contrôle juridictionnel a posteriori, soit à travers la cour de discipline budgétaire et financière, soit à travers l'institution nouvelle des chambres régionales des comptes.

## Art. 5 A

### Délai de vote du budget communal

Cet article définit les délais d'adoption des budgets communaux et s'efforce de prévoir les situations où les budgets n'auraient pas été adoptés en temps utile.

Par là-même il crée une première hypothèse où le représentant de l'Etat pourra recourir à la procédure du règlement d'office.

Le budget doit être normalement adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier, sauf s'il s'agit d'une nouvelle commune, auquel cas le conseil municipal dispose d'un délai de trois mois à compter de la création.

Au-delà de ce délai et, pour une commune déjà existante, au-delà du 31 mars, le représentant de l'Etat règle et rend exécutoire le budget.

Ces dispositions existent dans le Code des communes actuellement en vigueur. La principale innovation, comme dans les articles suivants d'ailleurs, réside dans l'intervention de la chambre régionale des comptes. Dans le cas du présent article, elle est saisie par le représentant de l'Etat et rend un avis public sur lequel se fonde le représentant de l'Etat pour procéder au règlement du budget.

Fidèle à la ligne qu'elle a définie au début de ce chapitre, votre commission vous propose de ne retenir que les dispositions relatives

au délai, à l'exclusion des dispositions qui organisent une procédure autoritaire en cours d'année. Certes la procédure de règlement d'office est de nature à prévenir un déséquilibre de fin d'exercice, mais **son intervention à ce stade de la vie communale a paru contraire à la philosophie générale qui inspire le projet.**

La commission a estimé qu'il était conforme à la logique du texte de laisser jouer la liberté, fut-ce avec les risques qu'elle comporte.

Il est à noter que l'Assemblée Nationale avait réduit l'importance de l'intervention de la chambre régionale des comptes en supprimant la possibilité que lui conférait le projet initial de se saisir d'office. Cette modification a paru conforme aux modifications que votre commission se proposait elle-même de proposer pour les articles ultérieurs.

#### Art. 5

##### **Rétablissement de l'équilibre lorsque le budget communal n'est pas voté en équilibre réel**

Cet article définit un deuxième cas où il peut être fait appel à des procédures autoritaires pour rétablir l'équilibre du budget communal.

Cette hypothèse est déjà explicitement prévue par l'article L. 212-4 du Code des communes.

En fait, l'Assemblée Nationale a transformé l'économie du texte en insérant en tête de celui-ci la définition qui n'existait pas jusqu'ici de la notion d'équilibre réel du budget.

Pour ce faire, elle a repris, moyennant des modifications de détail, comme le montre le tableau comparatif, le texte voté par le Sénat pour l'article 19 du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

En ce qui concerne la procédure retenue, l'Assemblée Nationale a réintroduit la possibilité de dialogue que supprimait le projet du Gouvernement, lequel s'inspirait d'assez près, sous réserve de l'intervention de la chambre régionale des comptes, des dispositions actuellement en vigueur.

Votre commission, **par un premier amendement vous propose d'adopter un texte de synthèse entre le texte retenu par le Sénat pour l'article 19 du précédent projet et le premier alinéa introduit par l'Assemblée Nationale.**

Dans la ligne des modifications proposées à l'article précédent, elle supprime la possibilité pour le représentant de l'Etat de recourir à la procédure de règlement d'office. Elle lui conserve toutefois la possibilité de saisir la chambre régionale des comptes afin que celle-ci puisse proposer les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire de la commune.

Elle achève enfin de rétablir le dialogue direct entre le représentant de l'Etat et le maire en ne donnant à la chambre régionale des comptes qu'une compétence d'avis sur demande du représentant de l'Etat. **Son texte assure d'autre part à chaque stade de la procédure l'information du maire.**

Par cet amendement, elle affirme ainsi sa conception de la compétence consultative de la chambre régionale des comptes en matière de contrôle budgétaire a priori. **Celle-ci intervient désormais comme conseil et non plus comme censeur dans le cadre d'une procédure de contrainte.**

## Art. 6

### **Rétablissement de l'équilibre lorsque l'exécution du budget précédent a fait apparaître un déficit**

L'article 6 organise le seul cas où l'intervention de la procédure de règlement d'office est effectivement a posteriori. Il correspond aux dispositions contenues dans l'article L. 212-5 du Code des communes.

La première modification introduite par la commission est d'abord une modification de forme destinée à rectifier ce qui pourrait être une erreur matérielle.

Le deuxième amendement rétablit la distinction figurant dans l'actuel article L. 212-5, et qui avait été votée par le Sénat, entre les communes de plus ou moins de 20 000 habitants **de façon à réduire les cas où la procédure autoritaire devra être appliquée aux petites communes.**

Elle propose ensuite une rédaction analogue à celle qu'elle a proposé à l'article précédent. La procédure retenue confirme le rôle de conseil que joue, à l'initiative du représentant de l'Etat, la chambre régionale des comptes. En outre, parmi les mesures proposées pour redresser le déficit, votre commission a tenu à inclure, comme l'avait déjà fait le Sénat à l'occasion de l'examen de l'article 27 du projet de loi précédent, la possibilité de suggérer à la commune de résorber le déficit constaté **en contractant un emprunt exceptionnel** à court ou à moyen terme. La commission a ainsi entendu affirmer le principe de la responsabilité budgétaire des élus locaux en même temps qu'elle donnait la possibilité à la commune de résorber un déficit sur plusieurs exercices. Par la même occasion, elle a supprimé la possibilité qui figurait à la fin de l'article, et qui avait été introduite, d'accorder, après un premier échec de la concertation, une subvention exceptionnelle de l'Etat. Comme on le verra dans la rédaction qu'elle propose à l'article 7, elle n'a nullement entendu pour autant supprimer la notion de subvention exceptionnelle, mais simplement réduire son utilisation au cas où elle serait évidemment nécessaire.

Ce dernier amendement lie également le représentant de l'Etat aux propositions de la chambre régionale des Comptes de façon à réduire autant que possible la tutelle de celui-ci ainsi que paraissent le souhaiter les auteurs du projet de loi eux-mêmes. Afin de palier l'inconvénient qui pourrait résulter pour les tiers de la suppression de la procédure d'inscription d'office qui vous sera proposée à l'article 8, il vous est proposé également d'élargir les cas où la nouvelle procédure de règlement d'office pourrait être appliquée à ceux où la chambre régionale, saisie par le représentant de l'Etat, constaterait qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite, ou ne l'a été que pour une somme insuffisante, au cours de l'exercice achevé.

## Art. 7

### **Subventions exceptionnelles**

L'article 7 ayant été repris dans l'article 5 A nouveau par l'Assemblée Nationale, votre commission vous propose de le rétablir dans une rédaction totalement différente et qui reprend les dispositions adoptées par le Sénat à l'article 30 du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales. Cette rédaction modifie très sensiblement l'article L. 235-5 du Code des communes qui définit les cas où peuvent être accordées des subventions exceptionnelles.

Votre commission a voulu marquer par là qu'elle entendait réserver un tel recours à des situations véritablement indépendantes de la gestion municipale, de façon à ne pas donner une sorte de prime aux mauvais gestionnaires.

Comme elle l'avait fait dans son rapport précédent, elle a tenu à faire figurer en cet endroit un tableau récapitulant les subventions exceptionnelles accordées au cours de l'exercice 1980.

**Nombre de subventions exceptionnelles accordées  
au cours des six dernières années  
en application de l'article L. 235-5 du Code des communes.**

Années	Subventions versées	Nombre de communes concernées
1974	24 448 097	46
1975	31 692 985	39
1976	18 891 427	36
1977	53 265 540	46
1978	74 834 242	66
1979	67 414 817	67
1980	40 331 931	44
1981	crédit inscrit: 51 038 077	30 (chiffre provisoire)
1982	crédit prévu: 51 038 077	

**Liste des communes ayant bénéficié de subventions  
exceptionnelles en 1980 et 1981**

**A. — Subventions aux communes en déficit**

La liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles à la suite d'un déficit au budget est donnée en annexe I pour 1980 et en annexe II pour 1981.

Pour 1981, des soldes de subventions exceptionnelles seront éventuellement attribués lors de la production des comptes administratifs 1980 aux communes suivantes ayant bénéficié pour cet exercice de moyen d'équilibre. Compte tenu des acomptes versés, ces subventions ne sauraient excéder les montants suivants :

Ajaccio (Corse du Sud) .....	1 800 000 F
Chanteloup-les-Vignes (Yvelines) .....	600 000 F
Courcouronne (Essonne) .....	250 000 F
Flumet (Savoie) .....	300 000 F
Magny-les-Hameaux (Yvelines) .....	1 000 000 F
Othis (Seine-et-Marne) .....	350 000 F
	<hr/>
Total .....	4 200 000 F

Au 14 août 1981, les moyens d'équilibre suivant ont été inscrits sur proposition de la commission de l'article L. 212-5 du Code des communes.

Bourbriac (Côtes-du-Nord) .....	348 700 F
Chanteloup-les-Vignes (Yvelines) .....	8 000 000 F
Longwy (Meurthe-et-Moselle) .....	4 200 000 F
Othis (Seine-et-Marne) .....	500 000 F
Pressins (Isère) .....	22 094 F
Saint-Aignan-de-Couptrain (Mayenne) .....	36 000 F
Saint-Pancrasse (Isère) .....	10 000 F
Sillan-la-Cascade (Var) .....	1 330 000 F
	<hr/>
Total .....	14 446 764 F

Les budgets primitifs de dix autres communes doivent également être examinés au cours des prochaines semaines en commission de l'article L. 212-5. A titre prévisionnel, le montant total de moyens d'équilibre à inscrire dans leurs budgets peut être envisagé à hauteur de 8 000 000 F.

Les moyens d'équilibre 1981 devraient être de 23 MF (1980 14 MF, 1979 27 MF, 1978 59 MF, 1977 78 MF).

Des acomptes, correspondant à 50 % des moyens d'équilibre ou plus en cas de situation de trésorerie difficile, pourraient être accordés à ces communes soit, compte tenu des versements effectués, un total de 8 000 000 F.

**B. — Autres subventions exceptionnelles de fonctionnement aux collectivités locales**

Par ailleurs des collectivités locales ont bénéficié de subventions exceptionnelles de fonctionnement à deux titres différents :

*1) à la suite de catastrophes ou de calamités naturelles*

— départements et communes des Côtes-du-Nord et du Finistère ayant subi des dommages à la suite du naufrage du Tanio (versements 1980: 11 485 735 F, versements 1981: 350 000 F);

— départements victimes des inondations de septembre 1980 dans le Massif Central pour les dépenses de secours (versements 1980: 6 817 296 F);

— collectivités locales de 14 départements (Ain, Ardèche, Aude, Cantal, Creuse, Doubs, Isère, Jura, Loire, Haute-Loire, Pyrénées-Orientales, Savoie, Haute-Savoie, Vosges) ayant dû subir des charges anormales de déneigement en 1981 (versement 1981: 6 900 000 F) (1).

*2) dans le cadre du plan régional Nord/Pas-de-Calais*

— aide aux communes minières dont les charges de fonctionnement sont en augmentation sensible du fait des transferts de patrimoine provenant des houillères de bassin. Le concours est accordé pour 3 ans pour chaque équipement transféré et décroît de 20 % chaque année (versement 1981: 7 000 000 F) (1).

---

(1) en cours de règlement.

ANNEXE I

**SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES PAYEES SUR LE CREDIT DE 1980**  
**(communes en déficit)**

Ajaccio (Corse du Sud)	acompte 1980	1 000 000
Achères (Yvelines)	subvention 1978	570 000
Allonnes (Sarthe)	acompte 1979	614 000
Amboise (Indre-et-Loire)	acompte 1979	266 000
	solde 1979	266 000
Boissy-Saint-Léger (Val-de-Marne)	subvention 1978	555 000
Chanteloup-les-Vignes (Yvelines)	solde 1979	1 023 724
	1 <sup>er</sup> acompte 1980	4 000 000
	2 <sup>e</sup> acompte 1980	1 500 000
	3 <sup>e</sup> acompte 1980	1 000 000
Clichy-sous-Bois (Seine-St-Denis)	solde 1978	875 316
	solde 1979	532 363
Coggia (Corse)	subvention 1978	393 000
Courseulles (Calvados)	subvention 1978	1 104 000
Courcouronnes (Essonne) report 1978	non payé ordonnancement à transférer	363 248
	acompte 1980	250 000
	solde 1979	560 113
Egly (Essonne)	subvention 1979	746 113
	acompte 1980	90 000
Flumet (Savoie)	acompte 1980	300 000
Fontenet (Charente-Maritime)	acompte 1979	50 000
	solde 1979	50 000
La Fare-les-Oliviers (Bouches-du-Rhône)	subvention 1978	129 000
Lançon-de-Provence (Bouches-du-Rhône)	subvention 1978	27 814
La Norville (Essonne)	subvention 1979	387 000
La Queue-en-Brie (Val-de-Marne)	solde 1978	1 019 497
	subvention 1979	1 770 226
La Teste-le-Buch (Gironde)	solde 1979	566 850
Magny-les-Hameaux (Yvelines)	acompte 1979	1 500 000
	1 <sup>er</sup> acompte 1980	2 000 000
	2 <sup>e</sup> acompte 1980	1 000 000
	solde 1979	1 570 304
Montcourt-Fromonville (Seine-et-Marne)	subvention 1978	63 936
Montfermeil (Seine-Saint-Denis)	solde 1979	606 190
Montgenèvre (Hautes-Alpes)	subvention 1979	500 000
Montmagny (Val-d'Oise)	subvention 1979	670 000

Morsang-sur-Orge (Essonne)	subvention 1978	340 000
Mourenx (Pyrénées-Atlantiques)	subvention 1979	474 325
Nevache (Hautes-Alpes)	subvention 1979	400 000
Othis (Seine-et-Marne)	subvention 1979	625 000
	acompte 1980	350 000
	solde subvention 1979	449 946
Pressins (Isère)	acompte 1979	25 000
	solde 1979	33 000
St-Germain-sur-Morin (Seine-et-Marne)	subvention 1979	130 000
St-Michel-sur-Orge (Essonne)	solde 1978	1 406 000
	subvention 1979	720 987
St-Mitre-les-Remparts (Bouches-du-Rhône)	subvention 1978	108 155
Salouel (Somme)	acompte 1979	53 000
Sevran (Seine-Saint-Denis)	subvention 1979	2 418 400
Solers (Seine-et-Marne)	subvention 1979	37 023
Talau (Pyrénées-Orientales)	subvention 1978	5 000
Teting-sur-Nied (Moselle)	subvention 1979	30 889
Tourtour (Var)	au titre de 1978	530 000
Trappes (Yvelines)	solde 1978	1 037 432
Tremblay-les-Gonnesse (Seine-Saint-Denis)	solde 1978	1 351 955
Vaulx-en-Velin (Rhône)	solde 1978	1 000 000
Villetaneuse (Seine-Saint-Denis)	subvention 1979	250 000
Venerieu (Isère)	subvention 1979	60 000
Verthemex (Savoie)	subvention 1979	11 395
Viuz-en-Sallaz (Haute-Savoie)	solde 1979	564 730
		40 331 931

## ANNEXE II

### SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES PAYEES SUR LE CREDIT DE 1981 POUR LES COMMUNES EN DEFICIT (AU 14 AOUT 1981)

Chanteloup-les-Vignes (Yvelines)	1 <sup>er</sup> acompte 1981	4 000 000
	2 <sup>e</sup> acompte 1981	1 000 000
Egly (Essonne)	solde 1980	46 627
Othis (Seine-et-Marne)	acompte 1981	250 000
		5 296 627

Art. 8

**Procédure d'inscription et de mandatement d'office  
des dépenses obligatoires**

Par cet article 8, le projet du Gouvernement rejoint des préoccupations qui avaient beaucoup retenu l'attention du Sénat lors de l'examen du texte précédent.

Afin de maintenir l'autonomie communale, votre commission avait fait de la définition des dépenses obligatoires l'un des points centraux de la suppression de la tutelle financière.

L'article L. 221-2 actuel du Code des communes n'énumère pas moins de 28 cas de dépenses obligatoires en faisant le plus souvent référence à des dispositions législatives particulières. Cette énumération comporte des dispositions très pointillistes telles que, par exemple, les frais de livret de famille ou les dépenses de lutte contre les moustiques, à côté de dépenses plus importantes, telles celles concernant les stations d'épuration des eaux usées ou les dépenses relatives à l'instruction publique.

Au moment du débat précédent, votre commission avait jugé inutile de maintenir cette énumération dans le Code des communes dans la mesure où elle ne faisait que reprendre des textes en vigueur ou concernait des obligations tellement naturelles qu'il lui avait paru inopportun de les rappeler au maire, telle celle de la rémunération des agents communaux ou les dépenses du personnel et du matériel relatifs au service de secours et de défense contre l'incendie. C'est donc tout naturellement qu'elle a donné un avis favorable à la définition lapidaire des dépenses obligatoires et des dettes exigibles que vous propose le Gouvernement sous réserve des modifications de forme tendant à rendre la rédaction plus protectrice encore pour l'autonomie communale. Elle s'est efforcée cependant de fournir dans son rapport la récapitulation la plus précise possible des dépenses concernées, que celles-ci figurent dans l'article L. 221-20 ou dans d'autres articles du Code des communes, ou encore dans d'autres articles non codifiés. Cette liste figure en annexe du commentaire de cet article.

En revanche, elle n'a pas cru devoir retenir les autres dispositions de cet article qui maintenaient uniforme la procédure d'inscription d'office que le Sénat avait déjà supprimée par l'article 15 du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales. Il a paru utile à votre rapporteur de rappeler, comme l'avait fait son prédécesseur, ce qu'était cette procédure d'inscription qui s'appuie sur la notion de dépense obligatoire.

#### **Justification des procédures d'inscription d'office et de mandatement d'office.**

Pour mesurer la portée de cette suppression, il convient de rappeler qu'aucune poursuite tendant à l'exécution de leurs obligations financières ne peut être exercée à l'encontre des collectivités locales ou de l'Etat. Cela signifie que :

- les biens de ces collectivités sont incessibles ;
- leurs créanciers ne peuvent se prévaloir de la compensation prévue par le Code civil pour toutes les relations de droit privé ;
- Jusqu'à une date récente, le juge n'était pas en droit d'adresser des injonctions aux collectivités publiques ou de les condamner sous astreinte.

Les procédures d'inscription d'office et de mandatement d'office que votre commission vous propose de supprimer se justifient par le souci de donner des garanties aux justiciables malgré le principe de la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires qui remonte à la loi des 16-24 août 1790 et qui interdit notamment aux tribunaux judiciaires "d'en connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit". La règle de la séparation des autorités administratives et judiciaires a certes entraîné la naissance, à côté des tribunaux judiciaires, des tribunaux administratifs qui, eux-mêmes, peuvent condamner l'administration mais ne disposaient pas à son encontre des voies d'exécution forcée.

Il aura fallu attendre la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public pour que l'obstacle de la séparation des pouvoirs soit surmonté. Il vous sera proposé ultérieurement de maintenir en vigueur cette nouvelle et importante disposition introduite dans notre droit à l'initiative du Sénat.

L'article L. 212-9 du Code des communes organise une procédure dite d'inscription d'office qui se déroule en plusieurs étapes :

— lorsqu'un conseil municipal n'alloue pas les crédits nécessaires à l'acquittement d'une dépense obligatoire, le représentant de l'Etat est tout d'abord tenu de demander à cette assemblée de se prononcer par délibération spéciale sur l'inscription au budget des sommes dues. C'est seulement après refus du conseil municipal qu'il peut procéder à leur inscription d'office.

Lorsque le conseil municipal ne fait pas face à ses obligations, en raison de l'insuffisance des ressources de la commune, le représentant de l'Etat invite le conseil municipal à augmenter ses ressources, et ce n'est que lorsque celui-ci refuse d'obtempérer que le représentant de l'Etat est autorisé à décider la création de ressources nouvelles.

Il se peut aussi que le problème de l'inscription d'office d'une dépense se pose dès l'établissement du budget, mais c'était jusqu'alors la procédure de règlement d'office c'est-à-dire la procédure portant sur l'ensemble du budget qui était appliquée.

Cette procédure d'inscription d'office est complétée par une **procédure de mandatement d'office** qui donne pouvoir au représentant de l'Etat d'établir le mandat de paiement qui correspond à l'inscription au budget d'une dépense obligatoire.

Le texte adopté par l'Assemblée Nationale donne à la seule chambre régionale des comptes le pouvoir de constater le défaut d'inscription d'une dépense obligatoire. C'est elle, et non plus le représentant de l'Etat qui serait habilitée, après une mise en demeure non suivie d'effet, à demander au représentant de l'Etat d'inscrire la dépense correspondante au budget de la commune et de proposer s'il y a lieu la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire.

Le texte du projet du Gouvernement, comme celui de l'Assemblée Nationale, maintient dans le dernier alinéa de cet article la procédure de mandatement d'office qui est complémentaire de celle de l'inscription.

Malgré l'intérêt que peut présenter une telle procédure, votre commission vous propose de la supprimer et de **faire ainsi un acte de confiance vis à vis des communes. Cette suppression répond aussi à un souci de simplification et d'allègement des procédures.** En effet, l'inscription d'office peut intervenir à tout moment, et en fait au cours de l'exercice elle se traduit par une ingérence a priori dans la gestion communale. Sa suppression répond donc au souci de votre commission de supprimer toute tutelle financière a priori et de **ne conserver qu'une seule procédure de contrainte, celle du règlement d'office du budget a posteriori.**

Pour ceux qui craindraient que la suppression d'une telle procédure ne risque de créer un préjudice aux créanciers de la commune, il importe de rappeler, comme l'avait fait M. de Tinguy, dans son rapport précédent, que la procédure d'inscription d'office exige elle aussi plusieurs mois.

Pour toutes ces raisons, votre commission vous propose de réduire le texte de l'article 8 à la seule définition des dépenses obligatoires.

#### **LISTE DES DEPENSES OBLIGATOIRES**

##### **A. — Les dépenses obligatoires en vertu du seul article L. 221-20**

1°) *L'entretien de l'Hôtel de Ville* ou la location d'une maison pouvant en tenir lieu, c'est la seule disposition du code qui fasse obligation à une commune de disposer d'un Hôtel de Ville.

2°) *Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune*, les frais de conservation du Recueil des actes administratifs et du Journal Officiel pour les communes chef-lieu de canton.

4°) *La rémunération des agents communaux* bien que l'article L. 41 relatif aux échelles de traitements précise que celles-ci sont obligatoires sans possibilité de donner un traitement moindre, qui était le droit antérieur.

6°) *Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale*. Cet alinéa fait toutefois double emploi avec le précédent dans la mesure où les policiers municipaux sont des agents communaux.

8°) *Les pensions* lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées. Là encore, on peut se demander si le caractère obligatoire n'est pas impliqué pour d'autres dispositions du Livre IV.

13°) *Les frais de livret de famille*

14°) Les frais de loyer et réparations du local du Tribunal d'Instance.

17°) *Les dépenses relatives au fonctionnement et à l'entretien stations d'épuration*.

19°) *Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement*.

25°) *Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les revenus et biens communaux*.

26°) *L'acquittement des dettes exigibles*.

27°) *Les dépenses occasionnées par la mise en œuvre de la procédure générale de substitution d'office*, au cas où un maire négligerait de faire les actes prescrits par la Loi.

**B. — Les dépenses mentionnées également  
dans d'autres articles du Code des communes**

2°) *Les frais de conservation des archives communales* (art. L. 317)

3°) *Les indemnités de fonction et les cotisations des retraites des maires et des adjoints* (articles L. 123-4 et L. 123-11 du Code des communes).

5°) *Les cotisations au budget du Centre de formation du personnel communal* (article L. 412-37 — 1°)

7°) Les dépenses relatives au *service de lutte contre l'incendie* (article L. 351-1 du Code des communes).

16°) *La clôture des cimetières*, leur entretien et leur translation (article L. 361-3 du Code des communes).

**C. — Les dépenses obligatoires faisant également référence  
à des dispositions législatives  
autres que celles contenues dans le code des communes (a)**

9°) Les dépenses relatives à l'instruction publique conformément aux Lois (Lois du 1<sup>er</sup> juin 1878, 20 mars 1883, 30 octobre 1887 etc).

10°) Les dépenses nécessaires pour mettre des locaux à la disposition des Sociétés centralistes (Art. 71 de l'ordonnance du 19 octobre 1945, portant statut de la mutualité).

11°) Les contingents assignés à la commune au titre de l'aide sociale (notamment l'article 189 du Code de la famille).

12°) Les dépenses des services municipaux de désinfection et des bureaux d'hygiène (articles L 49 du Code de la Santé Publique et 190 du Code de la famille et de l'aide sociale).

15°) Les dépenses des conseils de prud'hommes mentionnées pour mémoire car l'article L 51-10-1 nouveau du Code du travail issu de la Loi du 18 janvier 1979 met les dépenses des conseils de prud'hommes à la charge des départements.

18°) Les dépenses de prospections, traitements, travaux et contrôles nécessaires à l'action de lutte contre les moustiques (Art. 65 de la Loi de Finances du 30 décembre 1974).

(a) La numérotation est celle de l'article L 221-2

20°) La part contributive de la commune à la rénovation du cadastre lorsque cette rénovation est demandée par le conseil municipal (décret du 30 avril 1955. Art. 20).

21°) Les dépenses d'entretien des voies communes (article 8 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à la voirie communale).

22°) Les dépenses d'entretien et de conservation en bon état des ouvrages excentrés dans le cadre de la lutte contre l'érosion, la défense des rives, etc... (article 179 du code rural).

23°) Les dépenses normales d'entretien et de conservation en bon état dans le cadre de la lutte contre les inondations (article 5 de la loi du 10 juillet 1973).

24°) La dépense résultant de l'entretien des biens, autres que les voies communales, transférés à la commune, à titre gratuit, à l'issue d'opérations d'aménagement (ZAC et autres) (art. L. 318-2 du Code de l'urbanisme).

28°) Les dépenses de conservation des immeubles classés dont la commune est propriétaire (art. 15 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques).

#### D. — L'article L 221-2 n'est pas exhaustif

1°) D'autres articles des Codes des Communes, non mentionnés dans l'article L 221-2, instituent également des dépenses obligatoires :

— Frais et dommages à la charge de la commune dans le cadre de la responsabilité pour émeutes (art. L. 133-3).

— Les dépenses concernant les biens et droits indivis entre communes (art. L. 162-3).

— Le montant des annuités d'emprunts relatives à des équipements communaux transférés à des communautés urbaines (art. L. 165-22).

— Le versement-transports (art. L. 233-43 du Code).

— La contribution d'une commune aux dépenses du syndicat dont elle est membre (art. L. 251-4).

— Pour une communauté urbaine, les dépenses obligatoires des communes membres dans le domaine où il y a transfert de compétence (art. L. 253-8)

— Dépenses engagées par un syndicat communautaire d'aménagement ou une communauté urbaine en exécution de la convention qui le lie avec une SEM ou un établissement public d'aménagement (art. L. 253-3).

2°) D'autres textes, non repris dans le code des communes instituent des dépenses obligatoires :

— Remboursement des emprunts contractés pour un office d'H.L.M., en cas de mise en jeu de la garantie communale (code de la construction).

— Dépenses de formation professionnelle engagées par la commune (article 3 du décret du 11 avril 1975).

— Dépenses du secrétariat de la commission communale de secrétariat (art. R 123-41 du code de la construction).

Art. 9

**Nomination du comptable**

Par cet article, le texte du Gouvernement réaffirme que le comptable de la commune est un comptable direct du Trésor, c'est dire qu'il ne porte pas atteinte à l'unité et à la hiérarchie du corps des comptables, telle qu'elles existent aujourd'hui et constituent une garantie de bonne gestion des deniers publics.

Son souci principal n'était pas celui-ci, c'était **la volonté de faire cesser l'une des formes de tutelle que supportent le plus mal les maires, à savoir la tutelle financière et dont ils rendent le comptable responsable.** Celui-ci est en effet tenu de respecter les règles générales de la comptabilité publique et, il faut le reconnaître, en raison de la responsabilité personnelle et pécuniaire qui pèse sur lui, il est souvent tenté, avant d'accepter de payer une dépense de se "couvrir" au-delà parfois du nécessaire, et d'exiger des pièces justificatives que les maires, surtout les maires des petites communes rurales, ne sont pas toujours à même de fournir dans les formes exactement requises. Le résultat est qu'ils considèrent que la tutelle financière est beaucoup plus insupportable que la tutelle administrative et ce d'autant plus qu'elle intervient après que les décisions de principe sont devenues exécutoires et même, si l'on se place quelque temps encore dans la situation actuelle, lorsqu'elles ont été approuvées.

Le deuxième alinéa du projet du gouvernement s'efforçait de couper court à ce type de difficultés en prévoyant la nécessité pour le comptable de recevoir l'agrément préalable du maire.

Votre commission n'a pas voulu, comme l'Assemblée Nationale, d'ailleurs, aller jusque là. Une telle disposition faisait en effet bon marché d'une règle fondamentale de notre administration qui est celle de **la séparation entre les ordonnateurs et les comptables.** Cette distinction, qui remonte à une ordonnance du 14 septembre 1822 distingue d'une part les ordonnateurs qui sont essentiellement des administrateurs actifs, qu'ils soient fonctionnaires ou élus, et les comptables, qui sont essentiellement des préposés aux caisses publiques et qui ont seuls qualité pour exécuter toutes les opérations qui comportent maniement de fonds et de valeurs. Ce sont les ordonnateurs qui décident et engagent la dépense, ce sont les comptables qui vérifient la régularité des pièces justificatives qui leur sont fournies et qui assurent le paiement.

Les deux fonctions sont incompatibles, ceci afin de permettre la spécialisation des agents, les uns dans les fonctions d'administration, les autres dans les fonctions de caisse et de comptabilité, **et ainsi d'assurer un**

**contrôle réciproque et permanent de toutes les opérations de recettes et de dépenses.**

En revanche, la commission a accepté sans difficulté la rédaction proposée par l'Assemblée Nationale pour le troisième alinéa qui prévoit l'information préalable du ou des maires concernés avec l'espoir qu'une meilleure connaissance des hommes pourra faciliter l'exécution des dépenses publiques.

Elle tient cependant à rappeler que l'opposition entre les élus et les comptables, si elle peut prendre des tours aigus dans certaines circonstances, n'existe pas dans la plupart des cas. En effet, beaucoup de comptables sont aussi les meilleurs conseillers des maires. Les trésoriers principaux, les receveurs percepteurs ou les percepteurs sont pour les élus des conseillers parfois plus écoutés que les sous-préfets eux-mêmes. Ce sont eux qui, la plupart du temps, établissent les projets de budget en dehors de leurs heures de service. Ils agissent alors en tant qu'agents de la commune.

En fait, le meilleur moyen de surmonter certaines difficultés qui pourraient survenir, réside dans l'octroi aux ordonnateurs élus des communes du droit de réquisitionner leur comptable comme le fait l'article 10.

#### Art. 10

##### **Réquisition par le maire du comptable communal**

L'octroi d'un droit de réquisition correspond à une promesse très ancienne faite aux élus locaux. Elle n'est que la transposition d'une possibilité qui est offerte depuis toujours aux ordonnateurs de l'Etat. Elle évite à l'ordonnateur d'être totalement démuné face à l'opposition de son comptable lorsque celui-ci, par exemple, objecte que les pièces justificatives qui lui sont fournies ne sont pas suffisantes.

**Le sénat le premier avait voté un tel droit de réquisition à l'initiative de votre commission qui en avait fait un article additionnel 11 A (nouveau) au projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.**

En fait, le sénat n'entendait pas confier aux ordonnateurs une arme absolue mais, tout au plus une arme susceptible de dissuader le comptable de se livrer à une résistance injustifiée.

**Pour qu'une telle procédure soit efficace, il convient cependant que les cas dans lesquels elle peut jouer soient définis très précisément. Tel est bien le but du deuxième alinéa de l'article 10 qui reprend les dispositions**

de l'article 110 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, portant règlement général sur la comptabilité publique.

Cette rédaction est, à peu de choses près, celle que le Sénat avait lui-même adoptée. Elle reprend les règles applicables pour le cas d'une réquisition exercée par un ordonnateur de l'Etat.

**Le deuxième alinéa de l'article 10 prévoit quatre cas dans lesquels le comptable peut refuser de defferer à l'ordre de réquisition émis par le maire.**

Ces cas sont réduits à trois dans le texte qui vous est proposé et leur portée singulièrement restreinte.

— l'insuffisance de fonds communaux disponibles ;

— lorsque la dépense est ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts, insuffisants ou autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée. Ces notions font référence au non respect des règles de la comptabilité publique des communes, telles qu'elles sont définies au titre IV du livre II du Code des communes ; le texte qui vous est soumis supprime l'hypothèse d'une mauvaise imputation des crédits ;

— l'absence de justification du service fait. Ainsi est rappelée une règle de base de la comptabilité de l'Etat qui veut que l'on ne rémunère un service que lorsque celui-ci a été effectivement rendu. De nombreux commissaires ont souligné cependant que cette règle pouvait donner lieu à des interprétations abusives. Ils auraient préféré qu'elle soit purement et simplement supprimée. Elle est très fortement atténuée dans la rédaction qui vous est proposée.

— l'absence de caractère libératoire du règlement. Ce caractère libératoire est lui-même défini par les articles 34 et 35 du décret du 29 septembre 1962 précité. Le règlement ne peut être libératoire que lorsqu'il est fait par remise d'espèces, de chèque, mandat ou virement postal, ou autres moyens et remise de valeurs publiques, effets de commerce dans certaines circonstances prévues par la loi, au profit du créancier ou de son représentant qualifié. Votre Commission a estimé que cette règle, dont le respect dépend en fait du comptable lui-même, ne pouvait pas être opposée valablement à l'ordonnateur.

**La rédaction que vous propose votre commission pour le premier alinéa s'efforce de clarifier le texte plus qu'elle ne modifie son contenu. L'objet de cet alinéa est de rappeler les limites du pouvoir des comptables à l'encontre des ordonnateurs. En aucune manière, ils ne peuvent apprécier l'opportunité d'une dépense, ni même sa légalité. Ce con-**

trôle sera désormais exclusivement effectué par les tribunaux administratifs. En revanche, il est juge de la régularité de la dépense, c'est-à-dire de sa conformité aux règles posées dans les décrets portant règlement général de la comptabilité publique, c'est-à-dire, en ce qui concerne les communes et les établissements publics assimilés, les décret du 31 mai 1862.

**Le simple rappel de cette date montre combien le nouveau droit de réquisition n'aura une véritable portée que s'il peut s'appuyer sur des textes clairs, qui énumèrent de façon très précise et limitative les pièces justificatives que le comptable sera en droit d'exiger du maire. Un amendement en ce sens vous sera proposé au titre IV qui est consacré aux dispositions communes.**

En outre, de même que pour l'ordonnateur de l'Etat qui réquisitionne le comptable, le gouvernement a estimé qu'il était logique de prévoir que le maire qui voudra user de son droit de réquisition puisse engager, lui aussi, sa responsabilité personnelle d'ordonnateur et être passible comme les autres ordonnateurs de la Cour de discipline budgétaire et financière créée par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948. Tel est l'objet de l'article 12 ci-dessous. Votre commission tient à faire remarquer cependant qu'il ne s'agit nullement pour l'ordonnateur d'assumer la responsabilité personnelle du comptable, qui obéit à des règles propres et beaucoup plus rigoureuses. Certains de ses membres ont souhaité que dans l'appréciation des infractions éventuelles qui pourraient être relevées il soit tenu compte de la façon dont le comptable aurait motivé son opposition. C'est la raison pour laquelle il est prévu de compléter le premier alinéa afin de prévoir que le comptable est tenu, en toute hypothèse, de motiver son opposition au paiement.

### CHAPITRE III

#### **SUPPRESSION DE LA TUTELLE TECHNIQUE**

Par ce chapitre, votre commission s'efforce de réduire la forme de tutelle la plus insidieuse : celle de la tutelle technique.

Elle le fait en reprenant des dispositions déjà adoptées par le Sénat, soit à l'initiative du précédent gouvernement, soit — et c'est le cas de l'interdiction de rémunération des personnels de l'Etat par les collectivités locales — à son initiative.

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 10

#### **Suppression de la tutelle sur les travaux communaux**

Cet article ainsi que le suivant s'efforce de régler l'irritant problème des normes qui, au fil des ans, notamment à travers les différents ministères techniques et leurs services extérieurs, ont contribué plus que le Gouvernement lui-même en tant que tel, à enserrer les collectivités locales dans un réseau de liens inextricables, souvent générateur de dépenses supplémentaires et, dans la plupart des cas, sans fondement juridique réel. Ce sont 10.000 normes qui ont ainsi pu être dénombrées.

On remarquera que cet article pose une interdiction absolue d'opposer aux communes des normes qui n'auraient pas été élaborées expressément par la loi, lorsqu'elles concevront ou exécuteront leurs travaux.

Le dernier alinéa du texte vise le cas des subventions spécifiques qui, trop souvent, ont servi de point d'appui à un contrôle d'opportunité des investissements communaux.

Enfin, l'interdiction ne se limite pas à l'Etat; elle englobe aussi les établissements publics, les organismes chargés d'une mission de service public, telles, par exemple, que les Caisses de sécurité sociale ou, peut-être demain, les agences techniques départementales, le département lui-même et la région.

Si de tels principes sont faciles à poser, ils sont beaucoup plus difficiles à respecter. Au-delà des procédures d'allègement et des codifications des normes par la voie législative qui vous seront proposées dans le Titre IV, relatif aux dispositions communes, c'est la vigilance des élus qui serait le meilleur garant de cet allègement et qui, une fois que les normes abusives actuelles auront été supprimées, empêchera leur resurgence sous d'autres formes.

#### Article additionnel (*nouveau*) après l'article 10

##### **Suppression de la tutelle sur la gestion des services communaux**

Cet article reprend exactement les mêmes dispositions que le précédent. Il pose une interdiction absolue d'opposer aux communes, lorsqu'elles gèrent leurs services ou qu'elles utilisent leur patrimoine, des normes qui n'auraient pas été établies par la loi.

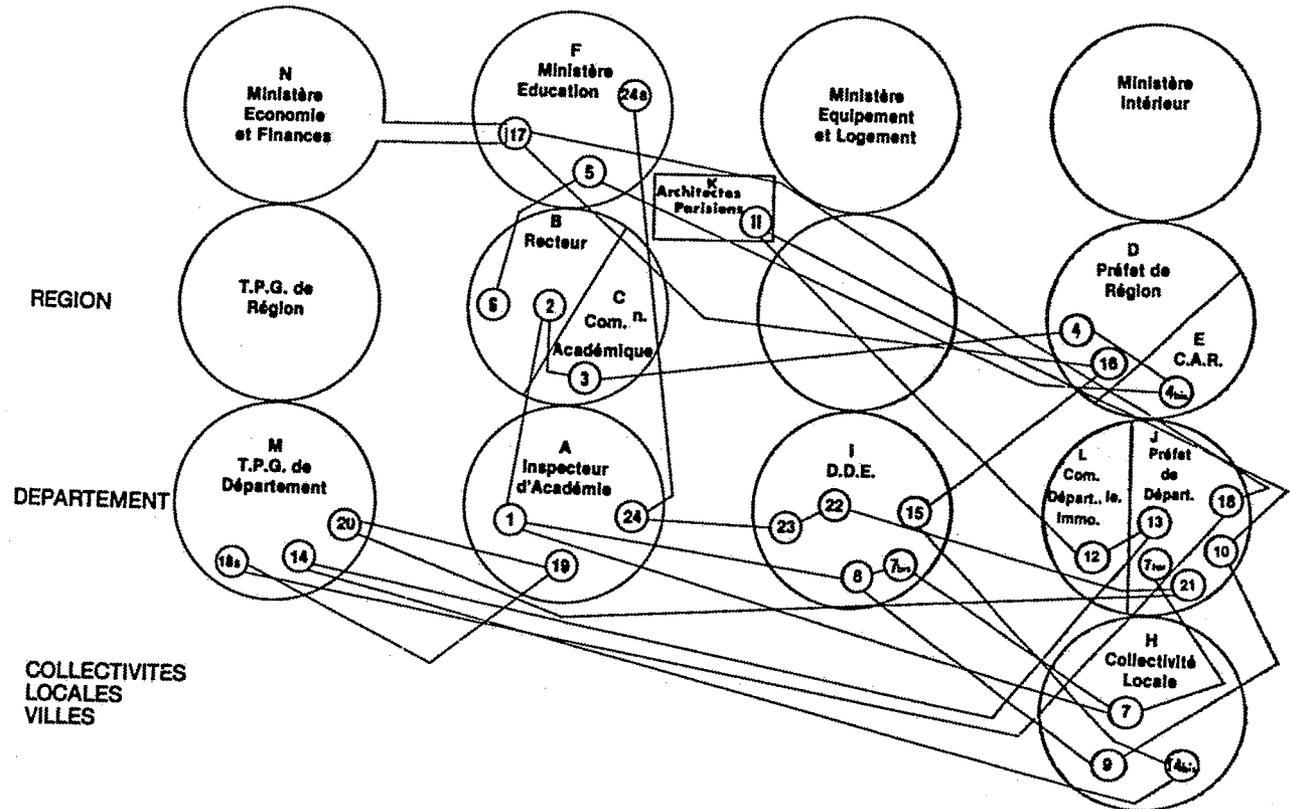
## LA COMPLEXITE DES PROCEDURES ET DES NORMES

Exemple de la construction d'un Collège d'Enseignement Général

(Graphique tiré du rapport Guichard)

### LES PRINCIPALES ETAPES DE DECISION POUR LA CONSTRUCTION D'UN C.E.S.

24 opérations entre 14 co-décideurs



## LA PROCEDURE EN 24 ETAPES

Cette liste se limite aux principales opérations administratives

- 1 L'année N-2, l'inspecteur d'académie (A), adresse au recteur (B) les projets de fiches descriptives.
- 2 Le recteur recueille l'avis de la commission académique de la carte scolaire (C).
- 3 Le recteur établit le projet de programme pluriannuel, avec classement par ordre de priorité.
- 4 Le préfet de région (D) consulte la conférence administrative régional C.A.R. (E) pour avis.
- 5 Le ministère de l'éducation nationale (F) reçoit le programme pour approbation.
- 6 Le directeur des programmes pédagogiques (G) approuve les fiches d'organisation de l'établissement, ou fiches descriptives d'opérations (au plus tard avril N-1).
- 7 Choix du terrain par la collectivité locale (H), visite des lieux par (A) et le directeur départemental de l'équipement (I), et agrément du terrain par le préfet de département (J).
- 8 Programme technique de construction par (A) et (I) sur la base des éléments précédents (au plus tard septembre N-1).
- 9 La collectivité locale décide de la maîtrise d'œuvre (Etat ou architecte) et précise son engagement financier.
- 10 Le préfet de département approuve le programme technique et transmet la fiche de situation financière de la collectivité locale.
- 11 L'architecte (K), habituellement parisien, désigné par l'administration établit les avants-projets.
- 12 Consultation de la commission départementale des opérations immobilières et de l'architecture (L).
- 13 Approbation par le préfet de département de l'avant-projet définitif.
- 14 Visa par le contrôle financier local (M) du projet de convention entre l'Etat et la collectivité locale; puis signature de la convention.
- 15 La DDE (I) détermine la valeur du marché.
- 16 Le volume des autorisations de programme nécessaires est évalué et communiqué au préfet de région.
- 17 Les délégations globales sont accordées au préfet de région par les ministères de l'éducation nationale (F) et des finances (N).
- 18 Subdélégation au préfet de département et visa du trésorier-payeur général (M).
- 19 Proposition d'arrêté de financement établie par l'inspecteur d'académie (A).
- 20 Le dossier dans tous ses détails de toutes sortes, y compris techniques est soumis au visa de contrôle financier local (M).
- 21 Le préfet de département signe l'arrêté de financement.
- 22 Signature par (I) des marchés et ordres de services.  
**Début des travaux.**
- 23 Contrôle de l'exécution des travaux, réception des travaux et remise des bâtiments par (I). (Notons qu'il est juge et partie).
- 24 Tout au long de la procédure, compte rendu périodique par (A) au ministère de l'éducation nationale, au préfet de région et au rectorat.

## Article additionnel après l'article 10

### **Rémunération des agents de l'Etat, de la région, du département et de leurs établissements publics agissant pour le compte des communes**

Cet article de principe que votre Commission avait littéralement arraché au Gouvernement précédent grâce à l'opiniâtreté de son rapporteur est le complément indispensable des deux articles précédents. Il est destiné à mettre fin à un système pernicieux où les travaux des communes sont contrôlés et instruits par ceux là mêmes qui seront amenés à les réaliser. Le cas le plus significatif et que l'on cite le plus volontiers est bien évidemment celui des services de l'Equipement ou du génie rural qui sont appelés, notamment à travers l'examen des dossiers de subventions spécifiques, à appliquer une politique à laquelle ils ne peuvent pas être totalement indifférents. Ils sont cependant loin d'être les seuls, ainsi que le montre la liste ci-jointe et qui ne dénombre pas moins de 43 corps placés dans une situation comparable.

Le texte actuellement en vigueur est celui de l'article L 423-1 du Code des communes qui interdit en principe ce type de rémunérations mais qui dans son deuxième alinéa prévoit que des dérogations pourront être accordées dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat.

Le texte qui vous est proposé ne revient pas sur ces possibilités de dérogation mais il en limite très sensiblement le champ d'application puisqu'elles ne pourront plus concerner les services que les personnels de l'Etat rendent aux collectivités locales dans l'exercice de leurs fonctions et dans le cadre de leurs services.

Le problème des rémunérations accessoires, s'il est vain de nier sa réalité, doit être perçu d'une façon très objective. S'il est vrai qu'il a quelque chose de choquant, il répond aussi à une utilité et a permis très souvent aux collectivités locales d'obtenir des services souvent de qualité à moindres frais. On ne peut cependant passer sous silence également que ce système a longtemps fait des travaux communaux une chasse gardée des personnels de l'Etat et contribué à réduire l'indépendance des communes.

Grâce notamment à l'action du Sénat, ce problème est cependant en voie de règlement puisqu'aussi bien les règles de rémunération des concours apportés aux collectivités locales et à leurs groupements par les services de l'Equipement et de l'Agriculture ont été modifiées par l'arrêté du 7 décembre 1979 pris par le Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie.

Le lien entre le montant des travaux et le montant de la rémunération n'est plus un lien direct. D'autre part, pour éviter les réévaluations abusives, la rémunération initiale du concours de l'Etat est assise sur un prix dit « prix objectif », qui est l'estimation prévisionnelle hors taxe sur la valeur ajoutée, de l'ensemble des prestations nécessaires pour conduire à son terme la réalisation de l'ouvrage, à l'exclusion de cette rémunération elle-même.

Après exécution, le prix réel des travaux, hors taxe sur la valeur ajoutée, est réajusté en déduisant du montant des dépenses l'indice des variations économiques. Si l'écart constaté entre le prix objectif, et le prix réel ainsi ajusté est supérieur à un taux toléré, fixé à 15 % du prix objectif, la rémunération initiale des concours, subit une réduction calculée :

— en cas de surestimation : en multipliant le taux de rémunération par la différence entre le taux constaté et l'écart toléré ;

— en cas de sous-estimation, en multipliant le taux de rémunération par le double de la différence entre l'écart constaté et l'écart toléré.

Ainsi, l'agent qui aurait indûment sous-estimé le prix du marché serait lui-même pénalisé dans sa rémunération.

Par ailleurs, afin de réduire le lien entre la rémunération et le montant des travaux, ce même arrêté mettait au point une rémunération dite des « concours techniques de la gestion communale », couvrant l'ensemble des travaux courants au cours d'une année. Cette aide technique est calculée pour les communes dont la population est inférieure à 2 000 habitants sur la base forfaitaire de 2,50 F par habitant. La rémunération de l'aide technique destinée aux communes comptant plus de 2 000 habitants est égale pour sa part au taux de 3 % du montant des dépenses afférentes aux activités accomplies sous la responsabilité de la Direction départementale de l'Equipement.

Sans doute est-il trop tôt pour tracer un bilan complet de cette réforme mais il n'est pas niable qu'elle a transformé les relations entre les services de l'Etat et les autorités municipales. **Cette transformation ne pourra cependant pas être complète tant que l'interdiction de rémunération ne s'accompagnera pas d'une globalisation sensible des subventions spécifiques de l'Etat et des autres collectivités.**

En effet, au-delà des fonctionnaires de l'Etat et en se situant dans la perspective de la décentralisation — y compris celle des services correspondant aux compétences transférées — la Commission des Lois a souhaité étendre l'interdiction des rémunérations aux agents de la région, du départ-

tement ou de leurs établissements publics. **Le fait que les communes pourront avoir recours désormais à tel ou tel organisme théoriquement plus proche d'elles, ne doit pas en effet se traduire par un résultat pratique moins avantageux que celui qu'elles obtenaient de la part des services de l'Etat.**

**(Nomenclature des textes de caractère général  
instituant une indemnité en faveur de certaines catégories  
de fonctionnaires de l'Etat prêtant leur concours,  
aux collectivités locales établie par Ministères.)**

**FONCTIONNAIRES INDIVIDUELS  
RELEVANT DU MINISTERE  
DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION**

— Arrêté du 26 février 1980 (J.O. du 9 mai) autorisant les  
Conseils Généraux à allouer une indemnité forfaitaire aux archi-  
vistes en chef chargés du contrôle d'un poste d'archiviste voisin.

— Arrêté du 20 août 1965 autorisant les départements à ver-  
ser des frais de déplacement aux archivistes en chef chargés du  
contrôle d'un poste voisin.

— Arrêté du 7 juin 1946 (J.O. du 4 juillet) fixant les condi-  
tions de rémunération des fonctionnaires de l'Etat assurant un ser-  
vice d'enseignement dans les écoles municipales ou régionales des  
**Beaux-Arts**. (Abrogé par l'arrêté du 9 juin 1980).

— Arrêté du 20 février 1958 modifié en dernier lieu par  
l'arrêté du 20 mars 1978 relatif à l'attribution d'indemnités à des  
fonctionnaires de l'Etat chargés accessoirement à leur activité  
principale des fonctions de conservation des **musées ou bibliothè-  
ques** et de la gestion des archives départementales et communales  
et des Centres de documentation.

**FONCTIONNAIRES RELEVANT  
DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE :**

— Arrêté du 27 décembre 1954 (J.O. du 4 janvier 1954)  
modifié par l'arrêté du 19 décembre 1958 relatif au rembourse-  
ment par les départements et autres collectivités locales de certains  
frais de déplacement aux Fonctionnaires des corps des **Ingénieurs**  
des services agricoles et des Ingénieurs des travaux agricoles.

**(Nomenclature des textes de caractère général  
instituant une indemnité en faveur de certaines catégories  
de fonctionnaires de l'Etat prêtant leur concours,  
aux collectivités locales établie par Ministères.)**

— Arrêté du 26 juillet 1955 (J.O. du 13 août) modifié par l'arrêté du 20 novembre 1958 (J.O. du 28 novembre), relatif au remboursement par les départements des frais de déplacement engagés par les **Directeurs des Ecoles d'Agriculture** en régie départementale.

— Arrêté du 28 avril 1959 autorisant les départements à rembourser les frais de déplacement aux **agents comptables** des établissements d'enseignement agricole fonctionnant en régie départementale.

— Arrêté du 1<sup>er</sup> février 1961 (J.O. du 17 février) autorisant les départements à allouer une rémunération aux agents de l'Etat chargés des fonctions d'agents comptables ou d'économistes dans les établissements d'enseignement agricoles en régie départementale.

— Arrêté du 14 mars 1959 (J.O. du 3 avril) autorisant les départements et autres collectivités locales à allouer une indemnité aux Fonctionnaires de l'Etat qui concourent à la marche de l'exploitation dépendant des **écoles d'agriculture** non pourvues de la personnalité civile.

— Arrêté du 4 novembre 1957 (J.O. du 30 novembre) relatif à la rémunération des fonctionnaires de l'Etat assurant l'organisation et le fonctionnement de **cours d'apprentissage agricole** et autres cours spéciaux agricoles ou horticoles.

— Arrêté du 31 mars 1953 (J.O. du 12 avril 1953) modifié en dernier lieu par l'arrêté du 8 octobre 1964 autorisant des départements à rembourser certains frais de déplacement engagés par les fonctionnaires des services **vétérinaires** qui leur prêtent leur concours.

— Arrêté du 13 août 1954 (J.O. du 31 août) relatif au remboursement par les collectivités locales des frais de déplacement à certains fonctionnaires des **haras nationaux** qui leur prêtent leur concours.

**(Nomenclature des textes de caractère général  
instituant une indemnité en faveur de certaines catégories  
de fonctionnaires de l'Etat prêtant leur concours,  
aux collectivités locales établie par Ministères.)**

**FONCTIONNAIRES RELEVANT  
DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU CADRE DE VIE**

— Arrêté du 8 janvier 1954 (J.O. du 27 janvier) modifié par l'arrêté du 5 avril 1955 (J.O. du 27 avril) autorisant les personnels du corps des Inspecteurs de l'Urbanisme et de l'Habitation à apporter leur concours aux collectivités locales moyennant indemnités.

**FONCTIONNAIRES RELEVANT  
DU MINISTERE DE L'EDUCATION :**

— Décret du 21 mars 1922 (J.O. du 22 mars) complété par les décrets du 3 mars 1924 (J.O. du 18 mars) et N° 57-532 du 19 avril 1957 (J.O. du 26 avril) relatif aux indemnités représentatives de logement allouées par les communes aux Instituteurs (sauf PARIS).

— Arrêté du 8 juillet 1951 modifié par l'arrêté du 25 avril 1968 (J.O. du 25 mai) fixant le taux des indemnités allouées par les collectivités locales aux membres de l'enseignement du 1<sup>er</sup> degré effectuant en dehors des heures réglementaires des services d'enseignement, d'études surveillées ou de surveillance.

— Arrêté du 4 décembre 1969 (J.O. du 14 janvier 1970) fixant le montant maximum de l'indemnité annuelle allouée par les communes aux maîtresses chargées de l'enseignement de la Couture dans les écoles mixtes dirigées par des Instituteurs.

— Arrêté du 17 août 1953 (J.O. du 1<sup>er</sup> septembre) autorisant les collectivités locales à verser des indemnités aux fonctionnaires de l'Etat enseignant du 2<sup>e</sup> degré pour des travaux supplémentaires d'enseignement ou de surveillance.

**(Nomenclature des textes de caractère général  
instituant une indemnité en faveur de certaines catégories  
de fonctionnaires de l'Etat prêtant leur concours,  
aux collectivités locales établie par Ministères.)**

— Arrêté du 30 décembre 1969 (J.O. du 6 février 1970) modifié par l'arrêté du 29 juillet 1976 (J.O. du 14 août) fixant les conditions de rémunération des fonctionnaires de l'Etat participant au fonctionnement des cours professionnels, des cours et Centres de perfectionnement conduisant à la promotion sociale et des Centres de **formation professionnelle**.

— Arrêté interministériel du 23 juillet 1969 (J.O. du 5 août), relatif à la rémunération des fonctionnaires et agents de l'Etat qui participent à l'encadrement des **centres de vacances** d'enfants et d'adolescents organisés par les départements et les communes.

— Arrêté interministériel du 13 mai 1977 modifié par l'arrêté du 22 octobre 1980 fixant la rémunération des fonctionnaires de l'Etat chargés à titre d'occupation accessoire de la gestion de **cantines scolaires** municipales.

— Arrêté interministériel du 20 mars 1972 relatif aux indemnités susceptibles d'être allouées aux Instituteurs chargés d'accompagner leurs élèves en **classe de neige**.

— Arrêté interministériel du 29 juillet 1976 relatif à la rémunération des fonctionnaires de l'Etat assurant à titre d'occupation accessoire les fonctions de **maître-nageur-sauveteur** de piscines ou plages municipales.

**FONCTIONNAIRES RELEVANT  
DU MINISTERE DU BUDGET :**

— Arrêté du 10 mai 1946 relatif aux indemnités allouées par les communes aux agents des **Contributions directes**.

— Arrêté du 6 juillet 1956 modifié par l'arrêté du 8 mai 1972 fixant les modalités de calcul de l'indemnité spéciale de gestion allouée aux **comptables des services extérieurs du Trésors**.

**(Nomenclature des textes de caractère général  
instituant une indemnité en faveur de certaines catégories  
de fonctionnaires de l'Etat prêtant leur concours,  
aux collectivités locales établie par Ministères.)**

— Arrêté du 19 août 1953 (J.O. du 3 septembre 1953) autorisant les collectivités locales à allouer une prime aux agents de l'Etat qui exercent les fonctions de **régisseur comptable** pour le compte de ces collectivités.

— Arrêté du 22 décembre 1952 modifié par l'arrêté du 1<sup>er</sup> décembre 1959 fixant la rémunération des Comptables du Trésor chargés de la gestion des **Offices d'H.L.M.**

— Arrêté du 13 avril 1954 relatif aux indemnités pour frais de déplacement susceptibles d'être allouées aux Comptables du Trésor chargés des fonctions de **receveur des Communes** et des Etablissements publics.

— Arrêté du 30 juin 1975 relatif aux indemnités allouées par les communes à des fonctionnaires de l'Etat prêtant leur concours pour la **confection de documents budgétaires.**

**FONCTIONNAIRES RELEVANT  
DU MINISTERE DE L'INTERIEUR :**

— Arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1952 relatif au remboursement par les départements des frais engagés par les fonctionnaires du **cadre national des Préfectures** pour des déplacements effectués dans l'intérêt départemental.

— Arrêté du 10 décembre 1954 modifié par l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1980 relatif à la rémunération des fonctionnaires de l'Etat chargés des fonctions de **Secrétaire administratif** de Syndicats de Communes et d'Associations Syndicale de propriétaires.

— Arrêté du 18 janvier 1968 modifié par l'arrêté du 2 juin 1980 relatif à la rémunération des Fonctionnaires du cadre national des Préfectures qui participent au **contrôle des voies ferrées d'intérêt local.**

**(Nomenclature des textes de caractère général  
instituant une indemnité en faveur de certaines catégories  
de fonctionnaires de l'Etat prêtant leur concours,  
aux collectivités locales établie par Ministères.)**

— Arrêté du 17 janvier 1968 modifié par l'arrêté du 10 octobre 1980 relatif aux indemnités allouées aux Fonctionnaires et agents du cadre national des Préfectures qui assurent le **Secrétariat du Conseil Général** et de la Commission départementale.

**FONCTIONNAIRES RELEVANT  
DU MINISTERE DE L'INDUSTRIE :**

— Arrêté du 24 mai 1956 modifié par l'arrêté du 31 décembre 1956 autorisant certains départements à attribuer des indemnités de vacation et à rembourser les frais de déplacement aux **ingénieurs des mines** chargés du contrôle des adjudications pour la fourniture des combustibles et du chauffage à forfait.

— Arrêté du 19 juin 1961 relatif au remboursement par les collectivités locales des frais de déplacement et à la rémunération des **Ingénieurs du Service des Mines** exerçant le contrôle des clauses techniques du cahier des charges pour la **distribution du gaz**.

**FONCTIONNAIRES RELEVANT  
DU MINISTERE DE LA JUSTICE :**

— Arrêté du 12 mai 1947 (J.O. du 11 juin) modifié par l'arrêté du 12 juillet 1955 (J.O. du 24 juillet) fixant le taux des indemnités attribuées par les communes aux **juges d'instance** pour le service des audiences foraines.

— Arrêté du 4 février 1953 (J.O. du 25 mars) fixant le taux maximum de l'indemnité allouée par les départements du **Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle** aux **Greffiers de Justice, Secrétaires des Commissions cantonales d'admission**.

**(Nomenclature des textes de caractère général  
instituant une indemnité en faveur de certaines catégories  
de fonctionnaires de l'Etat prêtant leur concours,  
aux collectivités locales établie par Ministères)**

— Arrêté du 15 juillet 1955 (J.O. du 23 juillet) relatif au remboursement par les collectivités locales des frais de déplacement engagés par les juges d'instance pour présider les conseils de discipline du personnel des communes et de leurs établissements publics.

— Arrêté du 10 novembre 1956 (J.O. du 24 novembre) modifié par l'arrêté du 2 mai 1979 relatif au versement par les collectivités d'Alsace-Lorraine d'indemnités aux Magistrats et Greffiers qui participent au fonctionnement des conseils de Prud'hommes du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

**FONCTIONNAIRES RELEVANT  
DU MINISTERE DE LA SANTE ET DE LA FAMILLE :**

— Arrêté du 6 août 1952 (J.O. du 21 août) relatif au remboursement des frais de déplacement des fonctionnaires de la Santé chargés de prélever des échantillons d'eau aux fins d'analyse.

— Arrêté du 12 septembre 1955 (J.O. du 17 septembre) relatif aux indemnités allouées aux médecins du corps de l'Inspection de la Santé qui assurent en plus de leurs fonctions celles de Directeur de bureau d'Hygiène.

**CONCOURS SUSCEPTIBLES D'ETRE PRETES  
PAR DES FONCTIONNAIRES RELEVANT  
DE MINISTERES DIFFERENTS :**

— Arrêté du 7 octobre 1952 (J.O. du 18 novembre) relatif aux indemnités pour frais de déplacement aux Fonctionnaires de l'Etat présidents ou membres de Commissions d'admission.

— Arrêté du 5 février 1973 fixant la rémunération par les départements des Fonctionnaires de l'Etat assurant l'inspection des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes.

**(Nomenclature des textes de caractère général instituant une indemnité en faveur de certaines catégories de fonctionnaires de l'Etat prêtant leur concours, aux collectivités locales établie par Ministères).**

— Arrêté du 9 juin 1980 fixant le régime de rémunération des Fonctionnaires de l'Etat assurant soit une tâche d'enseignement, soit le fonctionnement de Jurys d'examens ou de concours.

— Arrêté du 9 juin 1980 autorisant les collectivités locales à attribuer des indemnités horaires aux Fonctionnaires de l'Etat assurant l'enseignement de la musique.

— Arrêté du 30 octobre 1951 (J.O. du 23 novembre) modifié par l'arrêté du 17 mai 1955 (J.O. du 27 mai) relatif au versement par les départements d'une indemnité et au remboursement des frais de déplacement des fonctionnaires de l'Etat qui exercent les fonctions d'Inspecteurs départementaux et d'Inspecteurs adjoints des services d'incendie.

— Arrêté du 5 septembre 1972 relatif aux indemnités allouées aux membres des Commissions consultatives départementales de la Protection Civile et des Commissions de Sécurité.

— Arrêté du 15 novembre 1977 modifié par l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1980 relatif à la rémunération des Fonctionnaires de l'Etat chargés des fonctions de secrétaire Administratif des Syndicats de Communes et des Associations syndicales de propriétaires.

— Arrêté interministériel du 21 novembre 1980 (J.O. du 7 décembre) fixant la rémunération allouée par les collectivités locales aux Fonctionnaires de l'Etat, assurant à titre d'occupation accessoire la conduite de cars de ramassage scolaire.

## CHAPITRE IV

### DISPOSITIONS DIVERSES

#### Art. 11

##### **Application aux groupements de communes**

Cet article prévoit l'application des dispositions du présent chapitre aux divers groupements de communes. Cette disposition est de grande portée lorsque l'on connaît le nombre considérable de syndicats de communes qui se sont créés depuis les dernières années. Il en sera fait une description complète à l'occasion de l'examen du Chapitre III du Titre IV consacré à la libre coopération.

Votre Commission vous propose de compléter cet article par un alinéa spécialement destiné aux communautés urbaines et qui renvoie à une loi ultérieure les conditions d'application du présent titre à ces établissements publics qui étaient destinés à devenir de véritables communes.

En contrepartie, votre Commission vous propose de supprimer les deuxième et troisième alinéas de cet article dans la mesure où le premier est destiné à être reporté au niveau des dispositions transitoires et où le second fait référence à la situation qui séparera l'entrée en vigueur de la présente loi de l'entrée en vigueur des futures lois relatives à la répartition des compétences et des ressources publiques. Dans la mesure où votre Commission a pris le parti de vous proposer de compléter le texte qui vous est soumis et d'en faire un texte complet, de telles dispositions ne lui ont pas paru s'imposer.

D'autre part, si l'on excepte la répartition des contingents d'aide sociale qui sera traitée par ailleurs, elle n'a pu connaître avec précision la portée d'un tel article, étant entendu qu'il est toujours loisible à l'Etat de refuser une participation financière qu'il ne souhaiterait pas.

Quant à l'avant-dernier alinéa qui concerne les **agglomérations nouvelles**, pour des raisons de clarté elle vous propose de le transformer en un article additionnel après l'article 11.

## Art. 12

### **Responsabilité des ordonnateurs devant la Cour de discipline budgétaire**

Conformément à ce qui a été dit ci-dessus, il vous a été proposé de reporter cet article au titre IV relatif aux dispositions communes.

## Art. 13

### **Application à la Ville de Paris**

Cet article prévoyait l'application du présent titre aux actes administratifs et budgétaires de la Ville de Paris, sous réserve des adaptations nécessaires qui seraient fixées par une loi particulière. Cette restriction s'expliquait par le fait que, tout en ayant connu une évolution le rapprochant très sensiblement du droit commun, le statut de Paris demeure défini par une loi particulière qui est la loi n° 75-1131 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la Ville de Paris. Au cours des débats à l'Assemblée Nationale, le Gouvernement a déposé un amendement qui a été voté et qui est devenu l'alinéa 3 du nouvel article premier. Cet alinéa renvoie l'application à Paris des dispositions de la présente loi à une loi ultérieure. On aboutit ainsi à une situation paradoxale qui fait qu'une loi destinée à donner aux communes un statut de collectivité majeure ne s'applique pas à celle d'entre elles qui, plus que toute autre, a les moyens et les capacités d'assumer ces nouvelles responsabilités.

Votre Commission a jugé d'autant plus utile de rétablir cet article mais dans une rédaction plus précise qu'elle ne l'était à l'origine le Gouvernement lui-même, à l'occasion des débats, n'a pas fait d'objections sérieuses à l'application du droit commun à la Ville de Paris. Tout au plus, convient-il de réserver les dispositions des articles L 184-12 à L 184-16 du Code des communes qui prévoient l'existence dans la capitale d'un préfet de police.

### *Article 13 bis*

#### **Application aux communes des territoires d'outre-mer**

Cet article concerne l'application du présent titre aux communes des territoires d'outre-mer. La Constitution, par son article 72, reconnaît aux territoires d'outre-mer la qualité de collectivité territoriale.

L'article 74, d'autre part, reconnaît aux territoires d'outre-mer le droit à une organisation particulière. Celle-ci ne peut être définie et modifiée que par la loi, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

Le Sénat a déjà eu à débattre dans les années récentes de deux projets de loi adaptant le Code des Communes aux territoires de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie Française.

Un premier texte concernant les deux premiers titres a été adopté, le second, qui devait achever l'extension du Code des communes dans ces territoires, ne l'a pas encore été, malgré une lecture dans chaque assemblée. Sans doute vaut-il mieux, avant de reprendre ce projet de loi, attendre que le présent projet soit lui-même adopté. Votre Commission souhaiterait cependant que le travail antérieurement effectué puisse être mis à profit par la nouvelle loi d'adaptation. L'amendement qu'elle vous propose rappelle la nécessité constitutionnelle de la consultation préalable des assemblées territoriales, consultation qui s'avère d'autant plus nécessaire que l'outre-mer ne saurait échapper aux changements profonds contenus dans la présente réforme et dans le présent texte. Elle pourrait également comme cela a été fait jusqu'à présent que chaque territoire pourra bénéficier de dispositions spécifiques.

#### Article additionnel après l'article 13

##### **Application aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin**

Les collectivités territoriales des trois départements recouverts demeurent régies, dans beaucoup d'aspects de la vie locale, par des dispositions dites de droit local auquel elles sont très attachées.

Cet attachement se justifie d'autant plus que, très souvent, ces dispositions sont beaucoup plus libérales que les dispositions applicables dans les autres départements. Plutôt que de procéder à une application hâtive et qui pourrait se révéler inadaptée, le Gouvernement vous propose de renvoyer l'application du présent chapitre à un loi ultérieure.

Cette disposition figurait initialement au chapitre XII de l'article 14 relatif aux abrogations. Pour marquer toute l'importance qu'elle y attache, votre Commission a préféré l'individualiser sous forme d'article.

Art. 14 A

**Conférences intercommunales**

Cet article introduit par l'Assemblée Nationale est un article de coordination destiné à supprimer la référence au préfet dans les articles L 161-1 et L 161-2 du Code des communes relatifs aux conférences intercommunales.

Il a paru plus judicieux à votre Commission de supprimer cet article et d'intégrer ces dispositions dans l'article additionnel (*nouveau*) 82 qui regroupe les abrogations des textes relatifs à la coopération intercommunale.

Article additionnel (*nouveau*) avant l'article 14

**Nombre des adjoints**

Cet article vous est proposé pour la troisième fois par votre commission puisqu'il figurait dans la proposition initiale qu'elle avait élaborée sur le rapport de M. Roger BOILEAU.

Cette nouvelle rédaction a pour objet :

1. de revenir sur l'obligation faite aux communes par la loi n° 75-665 du 19 juillet 1976 de désigner au minimum deux adjoints. Cette contrainte avait été mal ressentie par les communes rurales ;

2. par le deuxième alinéa qui vous est proposé, votre commission supprime la distinction entre les adjoints réglementaires et les adjoints supplémentaires. Il n'est plus non plus fait référence à un tableau par catégories démographiques.

Art. 14

L'article 14, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée Nationale, comprend de nombreux paragraphes tendant soit à abroger certaines dispositions du Code des communes incompatibles avec les dispositions du Titre Premier, soit à en modifier la rédaction par coordination.

Le paragraphe I de cet article énumère les différents articles du Code des communes qui doivent être abrogés.

Pour l'essentiel, ces articles ont pour objet de conférer un pouvoir de tutelle sur les actes des autorités communales, qu'il s'agisse d'un pouvoir d'annulation ou d'un pouvoir d'approbation.

La première partie de l'amendement qui vous est proposé a pour seul objet de supprimer l'article L. 121-29 de la liste des abrogations. En effet, par le troisième amendement qu'elle vous propose, votre commission vous demandera d'insérer un paragraphe II *bis* proposant une nouvelle rédaction de cet article.

La deuxième partie de cet amendement vous propose d'ajouter dans la liste des abrogations les articles L. 122-1 et L. 122-2. Il s'agit d'une mesure de coordination avec l'article additionnel nouveau qu'il vous est proposé d'introduire avant l'article 14. Si la solution proposée par votre commission était retenue, le conseil municipal aurait la liberté de déterminer le nombre des adjoints qui seraient chargés d'assister le maire dans l'exécution de sa mission.

Votre commission vous propose également dans la troisième partie de cet amendement d'abroger l'article L. 121-22 du Code des communes qui permet de déclarer démissionnaire tout conseiller municipal qui aurait, sans motif reconnu légitime par le conseil, manqué à trois convocations successives ; cet article étant en fait inapplicable, il y a lieu de l'abroger.

Enfin, la quatrième partie de cet amendement tire les conséquences de la suppression de la tutelle au niveau des dispositions spéciales applicables à Paris.

Votre commission vous propose d'adopter sans modification le paragraphe II de l'article 14, dans la mesure où il a pour seul objet de remplacer les termes « préfet » et « sous-préfet » par celui de maire. C'est ainsi que les démissions des membres du conseil municipal seraient non plus adressées au sous-préfet mais au maire et elles seraient définitives à partir de l'accusé de réception par le maire et, à défaut de cet accusé de réception, un mois après un nouvel envoi de la démission.

Avant le paragraphe II *bis*, votre Commission des Lois vous propose d'insérer un paragraphe II *bis A (nouveau)* tendant à une nouvelle rédaction de l'article L. 121-29.

A l'heure actuelle, un conseil municipal ne peut publier des proclamations ou adresses, ni émettre des vœux politiques, ni même, hors les cas prévus par la loi, se mettre en communication avec un ou plusieurs autres con-

seils municipaux. Si cette interdiction n'était pas respectée, le préfet serait en droit de prononcer l'annulation des actes ou des délibérations en cause.

A l'évidence, la suppression de la tutelle administrative conduit à une nouvelle rédaction de cette disposition.

Bien entendu, dans les cas où les conseillers municipaux transgresseraient cette interdiction, le représentant de l'Etat dans le département pourrait déférer au tribunal administratif les délibérations qu'il estimerait contraires à la légalité.

Selon le paragraphe II *bis (nouveau)* tel qu'il a été inséré par l'Assemblée Nationale, les maires et adjoints pourraient être suspendus par arrêté ministériel pour un temps qui n'excéderait pas un mois, sous la condition qu'ils aient été entendus ou invités à fournir des explications sur les faits qui leur sont reprochés.

Dans la mesure où les seuls griefs susceptibles d'être développés par le Gouvernement seraient de nature financière, il a paru indispensable à votre commission de prévoir l'obligation de consulter la Chambre régionale des comptes qui est compétente en la matière.

Le paragraphe III de cet article avait pour objet de supprimer dans les articles L. 122-19, L. 122-22 et L. 131-1 du Code des communes l'expression « sous la surveillance de l'administration supérieure » qui ne correspondrait plus à la philosophie de la réforme qui vous est proposée.

Votre commission a accepté, sous réserve d'une modification rédactionnelle, la suppression de cette référence dans l'article L. 122-19 dans la mesure où celui-ci concerne les actes pris par le maire en tant qu'exécutif du conseil municipal.

En revanche, pour les deux autres articles qui correspondent à des actes pris par le maire en vertu de ses pouvoirs propres, elle vous suggère, sous la forme d'un paragraphe III *bis*, une rédaction différente qui tienne mieux compte de la réalité administrative. Par la même occasion, il vous est proposé d'insérer une modification identique dans l'article L. 122-3 qui ne figurait pas dans la loi initiale. Il convient de rappeler en effet que, notamment dans le cadre de ses pouvoirs de police, le maire agit non seulement sous le contrôle du représentant de l'Etat mais sous son autorité.

Le paragraphe III *ter (nouveau)* que votre commission vous propose d'insérer après le paragraphe III, a pour objet de préciser la rédaction de l'article L. 122-14 du Code des communes selon lequel le représentant de l'Etat dans le département pourrait procéder d'office aux mesures qui sont prescrites au maire par la loi dans le cas où le maire s'y refuserait ou négligerait de le faire. Il s'agit de l'application du pouvoir de substitution.

L'amendement de votre Commission des Lois a pour seul objet de limiter l'application de cet article aux seuls actes que le maire doit effectuer non pas en tant qu'exécutif de la commune mais en tant qu'agent de l'Etat soumis au pouvoir hiérarchique de ses représentants.

Le paragraphe IV, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée Nationale, a pour objet de supprimer la fin du premier alinéa de l'article L. 122-21 du Code des communes, qui permet au préfet d'exercer sa tutelle sur les actes du maire.

Votre Commission des Lois ne peut que vous propose d'adopter cette modification mais elle estime souhaitable de modifier également la rédaction de la première partie de cet alinéa afin de préciser que les décisions prises par le maire seront soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations du conseil municipal.

En ce qui concerne les paragraphes I à VIII de cet article, votre Commission des Lois ne vous propose pas d'amendement car il s'agit de simples coordinations avec les dispositions prévues au titre premier du présent projet de loi.

En revanche, elle vous propose de supprimer les trois derniers alinéas du paragraphe IX, dans la mesure où leur contenu trouverait une meilleure place dans les titres additionnels que votre Commission des Lois a estimé souhaitable d'insérer dans le présent projet de loi, qu'il s'agisse de la compétence de la Chambre régionale des comptes ou de la nomination à certains emplois communaux.

C'est pour une raison identique que votre Commission des Lois vous propose de supprimer le paragraphe X dont le contenu doit être transféré parmi les dispositions relatives au personnel communal.

L'amendement de suppression du paragraphe XII du présent article se justifie par le fait que votre Commission des Lois a décidé de consacrer un article spécifique au problème de l'applicabilité des dispositions du présent titre aux communes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Enfin, votre Commission des Lois vous propose d'insérer, à la fin de l'article 14, un paragraphe nouveau tendant à reprendre le contenu de l'article 2. En effet, compte tenu du nombre des dispositions qui, à l'heure actuelle, régissent la collectivité communale, il paraît péremptoire d'affirmer qu'un article d'abrogation ou de coordination présente un caractère exhaustif. Aussi bien, dans un souci de précaution législative, votre Commission des Lois vous propose de préciser en terme expresse que doivent être abrogées toutes les dispositions contraires au présent titre et, en particulier, celles qui accordent au représentant de l'Etat dans le département un pouvoir d'annulation ou d'approbation préalable des actes des autorités communales.

#### Art. 15

##### **Codification des dispositions concernant les communes**

L'Assemblée Nationale a supprimé cet article qui prévoyait la codification des dispositions du présent titre. Elle les a repris dans un article ultérieur dans le souci de voir élaboré un Code rassemblant l'ensemble des textes applicables à l'ensemble des collectivités territoriales.

Votre Commission a préféré le rétablir, estimant que le Code des communes était désormais un instrument bien connu des maires et qu'il serait psychologiquement difficile de le fondre dans un Code des collectivités locales.

## TITRE II

### DES DROITS ET LIBERTÉS DU DÉPARTEMENT

La principale disposition de ce titre est assurément celle de l'article 18 qui transfère l'exécutif départemental entre les mains du président du Conseil général. On a rappelé dans le Tome I du rapport que cette idée n'était pas nouvelle mais qu'elle n'avait jamais pu être réalisée jusqu'ici malgré le développement considérable des tâches du Conseil général. Pour bien marquer l'importance de cette transformation, votre commission a choisi de l'individualiser au sein d'un chapitre intitulé « Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil général ».

Toutefois, ainsi que cela a été déjà rappelé dans l'exposé général, il ne lui a pas semblé possible d'accepter ce transfert sans organiser simultanément et de façon précise dans la loi les conséquences administratives, humaines et financières de cet important changement. C'est pourquoi, elle vous propose de supprimer toutes les modalités provisoires contenues dans les articles additionnels après l'article 18 et de les reprendre sous une forme globale dans le cadre d'un chapitre spécial du Titre additionnel III bis consacré à la répartition des services.

Au sein d'un chapitre II, sont regroupées les dispositions relatives à l'organisation de l'Etat dans le département. Ces principes sont de nature réglementaires. C'est pourquoi, l'article 20 qui vous est proposé se limite au rappel des dispositions constitutionnelles concernant le délégué du Gouvernement dans le département.

Le Chapitre III organise les conséquences du transfert de l'exécutif départemental et de la suppression des tutelles au niveau du fonctionnement du Conseil général. Le texte initial, qui supprime la commission départementale, paraissait donner un rôle essentiel au bureau, au point que ses dispositions pouvaient être interprétées comme une volonté de faire de celui-ci une sorte d'exécutif collégial. Les dispositions qui vous seront proposées maintiennent bien sûr l'existence du bureau auquel pour-

ront être déléguées par le Conseil général certaines de ses compétences afin qu'il puisse assurer la continuité de l'assemblée délibérante **mais il affirme beaucoup plus nettement que le projet de loi ou même que le texte modifié par l'Assemblée Nationale l'autorité du président.**

Au Chapitre IV, sont regroupées les dispositions « homothétiques » à celles qui ont déjà été votées pour les communes.

Tout naturellement, votre commission vous propose des modifications analogues à celle qu'elle avait adoptées pour les articles du Titre premier.

Enfin, comme au Titre premier, elle vous propose **d'adjoindre un Chapitre V regroupant les dispositions diverses** parmi lesquelles elle vous demande de faire figurer notamment, outre les abrogations et le principe de la codification, les conditions d'application du présent titre à Paris.

## Art. 16

### Compétence du Conseil Général

Le premier alinéa de cet article reprend pour le Conseil général les dispositions qui figurent dans le Code des communes. Il s'agit d'un article de principe analogue à l'article premier, étant entendu que le Conseil général ne peut régler les affaires du département que dans le cadre des lois. **Cette notion d'affaire départementale demande en effet à être précisée.** C'est pourquoi votre commission, par le Titre II bis additionnel qu'elle vous propose, s'est préoccupée de façon aussi détaillée que possible de la répartition des compétences entre l'Etat et le département. **C'est en effet au niveau de cette collectivité de base de la République que les problèmes de clarification des compétences lui paraissent se poser avec le plus d'acuité.**

Elle vous propose de supprimer le deuxième alinéa introduit par l'Assemblée Nationale dans la mesure où celui-ci lui paraît porter atteinte au principe de l'autonomie communale. **Elle ne souhaite pas en effet qu'à la tutelle du préfet se substitue celle du Conseil général.** Du reste, cette préoccupation d'autonomie des collectivités locales entre elles se retrouve tout au long des amendements qu'elle vous propose. Elle fera même l'objet d'un chapitre spécial au sein du Titre IV ci-dessous.

## CHAPITRE PREMIER

### **TRANSFERT DU POUVOIR EXECUTIF AU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL**

#### Art. 17

#### **Collégialité du bureau du Conseil Général**

**Votre commission vous propose d'apporter de profondes modifications à cet article qui paraissait faire du bureau une sorte d'exécutif collégial.** Telle est bien d'ailleurs la signification que lui donnait la commission des Lois de l'Assemblée Nationale, ainsi que le montre la façon dont le contenu de cet article était résumé dans le rapport de M. Alain Richard. De même, de très nombreux députés avaient exprimé de façon claire leur hostilité à un exécutif unique et souhaité soit que celui-ci partage le pouvoir avec d'autres autorités exécutives élues, soit que ses fonctions exécutives soient clairement distinguées de ses fonctions délibérative en tant que président de l'Assemblée départementale. Les dispositions relatives au Bureau seront reprises dans un article ultérieur dans le cadre du Chapitre concernant le fonctionnement, **de façon à bien montrer que le Bureau agit comme délégué de l'organe délibérant et non pas en tant qu'exécutif.**

Votre commission se propose donc de donner à cet article 17 un contenu inspiré des dispositions applicables aux conseils municipaux, **conformément à sa préoccupation constante qui est de rapprocher le plus possible les nouvelles institutions départementales des institutions communales et de faire notamment du nouveau président du Conseil général une sorte de maire du département.**

La rédaction qu'elle vous propose a également l'avantage, en ne fixant pas de façon a priori le nombre des vice-présidents, **de ménager l'autonomie des diverses assemblées départementales.**

### **Transfert du pouvoir exécutif au Président du Conseil général**

**Cet article est l'un des plus importants du projet de loi. Dans le texte initial, il comprenait non seulement le principe du transfert mais également l'esquisse des conséquences immédiates de celui-ci. C'est lui qui, notamment, après avoir défini les pouvoirs du président du Conseil général et son autorité sur les services du département, organisait en quelque sorte la passation de pouvoirs entre le représentant de l'Etat et le président du Conseil général. Faute cependant d'avoir défini clairement au préalable les nouvelles compétences du département, il réduisait la possibilité de transfert de services aux seuls services de la préfecture et encore ne pouvait-il préciser de quels services il pouvait s'agir. Il organisait donc une procédure de concertation préalable entre le président du Conseil général et le représentant de l'Etat, concertation qui devait déboucher sur une convention fixant la liste des services de la préfecture transférés à la collectivité départementale. Votre commission, on l'a vu, n'a pas retenu ce principe qui lui a paru suspendre l'ampleur du transfert des services de l'Etat vers le département — et donc les moyens de la future autorité du président du Conseil général — au rapport de force existant dans le département au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Cette procédure comportait le risque que s'instaure dans l'organisation des services une très grande diversité suivant les départements. Enfin, elle méconnaissait le principe constitutionnel qui veut que les principes de la libre administration des collectivités locales et de leur organisation sont définis par la loi. Ainsi, dans la suite des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous proposera-t-elle de définir de façon précise les services transférés ainsi que les conséquences que ce transfert implique sur le statut des personnels et sur les finances départementales. C'est pourquoi, elle vous propose, pour l'instant, de modifier les dispositions de cet article et de supprimer du présent titre les dispositions des articles 18 bis à 18 quinquies.**

**La rédaction qui vous est proposée fait de l'article 18 un article de principe affirmant clairement que le président du Conseil général possède toutes les prérogatives de l'exécutif départemental et lui donne des prérogatives semblables à celles du maire.**

**La rédaction proposée pour le deuxième alinéa qui concerne sa qualité d'ordonnateur des dépenses du département, est allégée par rapport à celle du troisième alinéa de l'article 18 transmis par l'Assemblée nationale qui faisait référence aux services fiscaux.**

Il a paru en effet pour le moins prématuré à votre commission de faire référence à l'organisation de ces services.

Dans un premier temps en effet, les recettes départementales non administrées par les services de l'Etat ne pourront être que des recettes non fiscales (revenus du domaine, etc...) c'est-à-dire des recettes qui ne représentent qu'une faible part des ressources des départements.

D'autre part, la rédaction du projet de loi semble sous-entendre, pour l'avenir, la possibilité, pour le département, de créer ses propres services de contrôle et de recouvrement en matière fiscale.

Votre commission n'a pas voulu s'engager dans cette voie et a préféré enlever toute ambiguïté à cet égard au texte qui vous est soumis.

#### **Art. 18 bis**

##### **Mise à disposition des services extérieurs de l'Etat**

Le problème de la mise à disposition du Conseil général des services extérieurs de l'Etat ne se pose pas aujourd'hui dans la mesure où ils sont placés sous une autorité unique, celle du Préfet agissant tantôt comme représentant de l'Etat, tantôt comme exécutif de la collectivité départementale. Cela explique que les compétences, les services et les personnels soient extrêmement imbriqués et qu'il soit très difficile de faire la part entre les personnels de statut départemental et les personnels de statut d'Etat qui exercent des tâches de nature départementale. Cette question a d'ailleurs fait l'objet de remarques constantes de votre commission à l'occasion des diverses discussions budgétaires, soit sur le rapport pour avis de notre ancien collègue Jean Nayrou, soit de notre collègue Pierre Salvi.

A plusieurs reprises, le transfert de charges que cette dualité de compétences du préfet a entraînée au détriment de la collectivité départementale a été dénoncé. Malgré de nombreuses promesses, il n'avait jamais été possible jusqu'à présent de prendre une vue, fût-elle approximative, de la situation exacte des personnels départementaux.

Votre commission est en mesure, aujourd'hui, de fournir une première approximation qui lui a été communiquée par les services du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Les tableaux qui vous seront fournis à l'occasion de l'examen du Titre III bis (nouveau) retracent de façon globale la situation actuelle et feront ressortir sa complexité et sa diversité suivant les départements.

**Votre commission reprendra cette question dans les chapitres du Titre additionnel III bis qu'elle vous propose sur les conséquences des transferts de compétences et par lesquels elle vous suggèrera de traiter de façon détaillée des problèmes de l'organisation des services et d'adopter enfin les principes d'organisation d'une Fonction publique départementale.**

C'est pourquoi elle vous propose pour l'instant de supprimer cet article ainsi que l'article 18 ter (nouveau) suivant qui, lui, prévoyait de maintenir le statut actuel des personnels. Il n'a pas paru possible non plus à votre commission d'accepter une telle disposition alors que, depuis très longtemps, la précarité des conséquences des situations des personnels départementaux a été dénoncée soit au sein même du Parlement, soit, bien sûr, par les organisations représentatives de ces personnels.

#### Art. 18 quater

#### **Coordination des services**

Votre commission vous propose de supprimer cet article pour les mêmes raisons qu'aux articles 18 bis et 18 ter. **Elle émet aussi des doutes sérieux sur la possibilité d'arriver à une coordination conjointe entre le représentant de l'Etat et le président du Conseil général.** Ou bien cette coopération se fera naturellement et à ce moment là il est inutile de la prévoir dans la loi ou elle ne se fera pas et il sera nécessaire de recourir à une instance d'arbitrage que le projet ne prévoit pas, on voit mal à vrai dire ce qu'elle pourrait être, sauf à faire intervenir une autorité de rang ministériel, mais ce serait alors rétablir une tutelle que l'on cherche à supprimer. Cette difficulté à coordonner des services sans définition préalable des compétences par la loi constitue une raison supplémentaire pour laquelle votre Commission vous proposera de procéder à une répartition des compétences.

#### Art. 18 quinquès

#### **Dispositions financières transitoires**

Les dispositions de cet article montrent à quel point le projet de loi cherche avant tout à créer une situation institutionnelle nouvelle. Peu

importe ce que seront les compétences des modifications proposées au niveau de l'organisation des pouvoirs, il faut que ces modifications soient votées. **Tout se passe comme si ce projet de loi n'était en fait qu'une déclaration d'intention, une sorte d'acte de foi politique.**

**Cet article prévoit une sorte de «gel» financier des relations entre l'Etat et le Département en attendant l'entrée en vigueur des lois relatives aux compétences et à la répartition des charges telles qu'elles sont énoncées par l'article 1<sup>er</sup>. En fait cet article est essentiellement destiné à maintenir malgré le transfert de l'exécutif entre les mains du Président du Conseil général les dispositions législatives et surtout réglementaires qui font que les assemblées départementales sont tenues d'assurer le logement et le train de vie des Préfets. On peut se poser la question de savoir si le maintien de telles dispositions pour une période à vrai dire indéterminée est parfaitement justifiée à partir du moment où la plupart des dispositions du projet de loi et notamment celles qui figurent au chapitre III du présent titre insistent sur la nécessaire séparation des fonctions entre le représentant de l'Etat et le Président du Conseil général. Cette volonté est particulièrement nette notamment lorsqu'il s'agit de traiter de la possibilité pour le représentant de l'Etat de participer aux réunions du Conseil général (article 22 *bis* nouveau ci-dessous).**

En conséquence votre Commission vous propose de supprimer cet article.

#### **Art. 18 *sexies***

##### **Délégation de compétences aux vice-présidents**

Cet article est la suite logique de l'article 17. S'il est vrai que le Bureau ne saurait être un exécutif collégial, l'importance des tâches nouvelles confiées au président du Conseil général impose qu'il puisse, comme le fait le maire vis-à-vis de ses adjoints, déléguer une partie de ses compétences à ses vice-présidents.

**Votre Commission a donc approuvé cet article, sauf à vous en proposer une nouvelle rédaction étroitement inspirée de l'article L. 122-11 du Code des communes relatif aux délégations de compétences aux adjoints.**

A l'occasion de l'examen de cet article, elle s'est posé la question de savoir si les délégations du président ou vice-président pourront être spé-

cialisées ou générales et si elles pourront aller jusqu'à une délégation de compétences générales dans les limites d'une circonscription déterminée, l'arrondissement par exemple ou le canton. Elle souhaite que le débat et notamment les déclarations du Gouvernement à cet égard puissent lever les incertitudes d'une pareille hypothèse. En fait, à travers cette question, c'est tout le problème de l'organisation déconcentrée des services de l'Etat et du Département qui se pose.

Une chose est en effet de transférer des compétences à la collectivité départementale et autre chose est d'organiser sur le territoire une répartition des services publics qui puisse satisfaire les demandes du citoyen et des collectivités locales, notamment en milieu rural. **Les maires et leurs administrés ne comprendraient pas que la décentralisation coïncide avec la poursuite de la disparition de certains services publics.**

#### Art. 18 septiès

#### **Création d'une agence technique départementale**

**Votre Commission vous propose de supprimer cet article.** Elle n'entend pas cependant par là manifester son hostilité à l'institution de telles agences qui seraient destinées, dans l'esprit des auteurs de l'amendement voté par l'Assemblée Nationale, à rendre les services les plus divers aux communes. **Elle tient à faire remarquer cependant qu'une disposition législative n'est pas nécessaire pour que de telles créations soient possibles ;** d'ailleurs de telles agences existent déjà. Elle a tenu à insister cependant comme elle l'avait fait lors du précédent débat au moment de la discussion du titre V relatif à la coopération intercommunale pour que l'affiliation des communes à de telles agences ne revête en aucune manière un caractère obligatoire et, par le biais de cet organisme de coopération, ne se reconstitue une tutelle technique sur les communes.

**Elle vous propose de reprendre cette question au moment de la discussion du transfert des services de l'Etat aux départements.** Ce transfert pourrait éviter la création de nouveaux services techniques à l'initiative des départements et éviter ainsi des double-emplois fort coûteux pour le contribuable départemental.

## Art. 19

### **Responsabilité du Président et du Bureau du Conseil général.**

Cet article a été retiré par le Gouvernement avant même le débat à l'Assemblée Nationale devant l'hostilité quasi-unanime qu'avaient manifestée les députés.

En fait cet article est révélateur de la philosophie initiale qui avait procédé à la rédaction du Titre sur le Département. Il s'inscrit dans une logique qui aurait voulu faire du Bureau une sorte de Gouvernement du Département un peu analogue au système que certains auteurs qualifient de « directorial » et qui est celui de la Confédération helvétique.

Votre Commission ne pouvait bien sûr établir un tel article qui instaure une sorte de responsabilité politique de l'exécutif du Département devant le Conseil général. **Une telle disposition aurait profondément changé la nature du Département qui, tout en étant une assemblée politique, est d'abord et avant tout l'instance d'administration de la collectivité départementale.** Elle aurait risqué d'autre part d'introduire une discontinuité certaine dans l'action administrative puisque la mise en œuvre d'une telle responsabilité aurait pu se faire annuellement à l'occasion du vote du budget.

A titre indicatif il est intéressant de noter que le deuxième alinéa de l'article 19 qui organisait la procédure de renversement du Président et du Bureau est étroitement inspirée de l'article 67 de la loi fondamentale du 23 mai 1949 de la République Fédérale Allemande, qui dispose que la Diète fédérale ne peut exprimer sa défiance au chancelier qu'en lui élisant un successeur à la majorité de ses membres.

## Art. 20

### **Démission du Président du Conseil général.**

Cet article prévoit le cas de la vacance du siège de président. Il organise la période transitoire et définit les conditions dans lesquelles est pourvu au remplacement du président. Comme pour le maire, il est nécessaire de compléter au préalable la composition du Conseil général et d'organiser à cette fin des élections.

Les modifications que vous propose votre commission sont dans la ligne de celles qu'elle vous a proposées à l'article 17. Elles remplacent la notion de «bureau» par une énumération inspirée des dispositions du Code des communes pour le cas de vacance du maire. Le président est remplacé provisoirement par un vice-président dans l'ordre des nominations et à défaut de vice-présidents, par un conseiller général désigné par le conseil.

## CHAPITRE II

### DU REPRESENTANT DE L'ETAT DANS LE DEPARTEMENT

La commission vous propose de modifier le titre de ce chapitre afin de laisser le soin au décret de définir précisément le titre du haut fonctionnaire qui sera chargé de représenter le Gouvernement dans le département.

Elle ne fait pas une affaire de principe pour ce qui la concerne de cette dénomination. Elle fait simplement remarquer que le mot « préfet » figure à l'article 13 de la Constitution.

Il lui a semblé, d'autre part, que le Gouvernement, lui non plus, n'était pas attaché à la dénomination de commissaire de la République ; si l'on se réfère aux déclarations du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, celui-ci ne faisait pas non plus une question de principe de la dénomination de commissaire de la République.

Une solution transactionnelle pourrait consister dans la reprise de la notion de délégué du Gouvernement qui figure au troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Cette dénomination, qui serait la plus exacte, n'aurait cependant pas sa place dans un texte qui s'efforce de définir les rapports entre les collectivités territoriales, que ces collectivités territoriales soient l'Etat, le département ou la commune.

Enfin, la qualification des représentants de l'Etat relève manifestement du pouvoir réglementaire. Pour toutes ces raisons, votre commission a préféré reprendre l'expression qui figure déjà dans les articles du projet de loi de « représentant de l'Etat dans le département » qui est une notion fonctionnelle et claire.

#### Art. 21

##### **Fonction du représentant de l'Etat dans le département**

L'article du projet de loi va bien au-delà de la constatation de l'existence d'un représentant de l'Etat dans le département et du rappel de ses

fonctions constitutionnelles qui sont d'assurer la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

**Cet article, qui tente de définir la fonction de représentant de l'Etat, contient des dispositions qui sont de pure nature réglementaire puisqu'il concerne en fait l'organisation des services de l'Etat dans le département.** Il veut ainsi illustrer la volonté affirmée par le Ministre d'Etat d'accompagner la décentralisation proposée d'une réelle déconcentration qui mettrait sous l'autorité directe du représentant de l'Etat l'ensemble des services du département alors que, jusqu'à présent, le préfet, en vertu des décrets de 1964, ne fait qu'assurer la coordination de ces services.

Dans le même alinéa qui définit le principe de cette subordination, le texte prévoit des exceptions à ce principe, qui seront définies par décret en Conseil d'Etat.

Cette liste semble devoir comprendre — si l'on s'en réfère aux déclarations du ministre d'Etat — outre les services de la Justice, ceux des Armées, de l'Inspection du Travail, de l'Education et des Finances.

Il n'a pas paru possible à votre commission de cautionner ainsi une répartition des pouvoirs aussi imparfaite au sein de l'Etat. **Elle a tenu à laisser au Gouvernement la pleine responsabilité de ce qui est de sa compétence, à savoir l'organisation de ses propres services. Le texte qu'elle vous propose s'en tient à ce qui est de pure nature législative, en rappelant que ne peuvent être exclus de l'autorité du délégué du Gouvernement que les services qui ne relèvent pas directement du pouvoir exécutif, c'est-à-dire, en fait, les services qui sont chargés d'une tâche juridictionnelle.**

La commission a voulu introduire également à travers la rédaction qu'elle vous propose la volonté des élus locaux et tout particulièrement des présidents de Conseils généraux d'avoir comme interlocuteur un représentant de l'Etat qui puisse engager celui-ci dans sa totalité. Il s'agit là d'une exigence fonctionnelle élémentaire qui s'inscrit dans la logique même du texte.

La rédaction qui vous est proposée rappelle d'autre part les termes de l'article 72, alinéa 3, de la Constitution afin de bien marquer que le contrôle administratif n'est nullement supprimé.

Le dernier alinéa de cet article a été supprimé lui aussi pour des raisons constitutionnelles mais aussi parce que sa rédaction ambiguë semblait pouvoir servir de fondement au rétablissement d'une tutelle que l'on cherche à supprimer.

## CHAPITRE III

### FONCTIONNEMENT DU CONSEIL GENERAL

#### Art. 22

##### Réunion de droit du Conseil général

Les nouvelles tâches confiées au Conseil général vont tout naturellement avoir des conséquences sur la durée de ses sessions. Il convient donc de supprimer les limitations actuelles. Cette suppression s'inscrit également dans la volonté d'éliminer toutes les entraves à la liberté.

Le Sénat, à plusieurs reprises, sur proposition de ses membres, s'était engagé dans cette voie, notamment sous la forme d'un rapport présenté par M. Edgar Tailhades qui tendait à revoir les dates de sessions celles-ci ont été fixées en 1871, et elles ne correspondent plus tout à fait à la réalité contemporaine.

Malgré de très nombreuses recherches, il n'avait pu cependant parvenir à proposer un nouveau régime de sessions qui soit totalement satisfaisant. Il est vrai qu'à l'époque la simultanéité des sessions des Conseils généraux avec les sessions du Parlement était l'un des problèmes essentiels qu'il convenait de résoudre. On peut penser aujourd'hui, sans qu'il soit nullement dans l'intention de votre commission d'anticiper sur le futur texte annoncé par le Gouvernement et qui concernera les règles du cumul des mandats, que ce problème n'est plus tout-à-fait d'actualité. Un certain nombre de ses membres ont toutefois fait valoir qu'il était nécessaire de le poser.

Sous réserve de ces observations, votre commission s'est ralliée au texte du gouvernement qui supprime la notion même de session. **Elle vous**

**en propose cependant une rédaction assez sensiblement différente afin de rapprocher ces dispositions de celles qui régissent les conseils municipaux.** Ces ainsi notamment qu'elle s'est abstenue de préciser le lieu de la réunion, disposition qui n'est pas de nature législative, et qui évite d'introduire dans la loi la notion imprécise « d'hôtel du département ».

Elle n'a pas cru devoir retenir le deuxième alinéa ; celui-ci, en effet, a pour seul objet de fixer le jour de la première réunion du Conseil général qui suit un renouvellement triennal. Elle propose de maintenir la date du second mercredi, retenue par la loi du 10 août 1871.

Il a paru inutile à votre commission de revenir sur une disposition centenaire et qui constitue une des traditions républicaines.

L'argument selon lequel le vendredi, jour prévu par le projet de loi, permettrait mieux que le mercredi d'éviter un chevauchement des sessions des conseils généraux avec les sessions du Parlement ne lui a pas paru recevable dans la mesure où les renouvellements triennaux ont lieu pendant les périodes d'intersessions parlementaires, sans parler des modifications qui devraient intervenir concernant le cumul des mandats.

En revanche, elle vous propose d'introduire sous forme d'un alinéa nouveau les règles relatives à la convocation des Conseillers généraux à la demande de leurs membres.

Telle est en effet la solution retenue par l'article L. 121-9 du Code des communes. Elle aligne également les dispositions relatives aux conseils généraux sur celles applicables aux conseils municipaux et vous propose de **remplacer la condition du tiers des membres, qui est définie à l'article 23 ci-dessous, par la notion de la moitié au moins.** Il lui a semblé d'autre part qu'il était nécessaire que cette demande de convocation en session extraordinaire s'accompagne de la demande d'un ordre du jour déterminé et que la durée d'une telle session soit limitée. Elle vous suggère de retenir la durée de cinq jours, durée qui est légèrement supérieure à celle que souhaitait l'assemblée des présidents de conseils généraux.

**Art. 22 bis**

**Entrée du représentant de l'Etat au Conseil général**

Cet article a été introduit par l'Assemblée Nationale.

Votre commission n'a pas cru devoir le retenir en l'état car il paraît organiser une séparation stricte entre le représentant de l'Etat et l'assemblée délibérante du département, alors même que, quelles que soient leurs compétences respectives, l'administration de l'Etat et l'administration départementale seront amenées à collaborer dans l'intérêt des habitants du département.

La modification qu'elle vous propose s'inspire du bon sens mais aussi de la volonté qu'elle avait déjà affirmée, à l'occasion des articles relatifs aux modalités du contrôle administratif, d'assurer le dialogue entre le représentant de l'Etat et les autorités locales élues.

Le président du Conseil général disposant, en application de la loi du 10 août 1871, de la police de l'assemblée, il était exclu que le représentant de l'Etat puisse forcer la porte du Conseil général sans son accord. De même, il était difficile d'imaginer que le président du Conseil général ne puisse pas demander à ce que le représentant de l'Etat soit entendu. Cela sera particulièrement nécessaire tout au long de la période transitoire.

C'est pourquoi votre Commission vous propose une rédaction reprenant dans leur lettre et dans leur esprit les dispositions de la loi du 10 août 1871. Elle a estimé en effet qu'il était nécessaire que le représentant de l'Etat puisse avoir entrée au Conseil général et s'y exprimer. Du reste, à l'article 28, il vous sera proposé de lui donner la responsabilité une fois l'an d'informer d'abord par écrit puis oralement le Conseil général sur le fonctionnement des services de l'Etat dans le département.

Votre Commission vous propose également de reprendre l'idée introduite par l'Assemblée Nationale d'un accès du représentant de l'Etat au Conseil général à la demande du Premier Ministre. Il convient en effet que le point de vue de l'Etat puisse s'exprimer. Elle n'a pas voulu réduire cette possibilité au seul cas des circonstances exceptionnelles. Elle a estimé que

la formalité d'une demande spéciale du Premier Ministre était suffisamment lourde pour que la possibilité ainsi offerte ne fasse pas l'objet d'abus. Elle a vu dans cette disposition l'illustration de la formule du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution selon lequel le représentant de l'Etat a la charge des « intérêts nationaux ».

### Art. 23

#### **Réunion du Conseil général à l'initiative de membres autres que son président**

Il vous est proposé de supprimer cet article pour des raisons de coordination avec les dispositions introduites sous forme d'un deuxième alinéa à l'article 22.

### Art. 24

#### **Election du président du Conseil général et du Bureau**

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier dans la mesure où il reprend l'esprit des dispositions de l'article 25 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

La seule modification qui vous est proposée au deuxième alinéa est une modification de forme destinée à éviter qu'une réunion où le quorum exigé des deux tiers ne serait pas atteint, ne soit mise à profit pour inscrire à l'ordre du jour des délibérations que la majorité du conseil général ne souhaiterait pas.

#### **Art. 24 additionnel (*nouveau*) après l'article 24**

#### **Compétences du Bureau**

Votre commission reprend ici en l'individualisant la disposition qui figure au troisième alinéa de l'article 17 ci-dessus. Les raisons pour lesquelles les dispositions relatives au bureau ont été insérées dans le Chapitre III ont été exposées à l'occasion de l'examen de l'article 17. Il n'y a donc pas lieu d'y revenir mais simplement de rappeler que le bureau assiste le conseil général dans l'exercice de ses compétences délibératives, les compétences exécutives étant réservées au président lui-même ou, par délégation, aux vice-présidents.

Art. 25

**Elaboration du règlement intérieur**

Cet article n'appelle pas de modification bien que l'on puisse douter de son utilité puisqu'il reprend purement et simplement les dispositions de l'article 26 de la loi du 10 août 1871.

Art. 26

**Caractère public des réunions du Conseil général**

Cet article rappelle le caractère public des délibérations de l'assemblée départementale ainsi que le faisait le premier alinéa de l'article 28 de la loi du 10 août 1871.

Il supprime simplement les dispositions de procédure qui figuraient au deuxième alinéa de ce même article 28.

Votre commission en a conclu qu'il reviendrait au règlement intérieur de fixer les conditions dans lesquelles il pourrait être proposé au Conseil général de se constituer en comité secret.

Art. 27

**Règles d'adoption des délibérations**

Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers. Son premier alinéa reprend la condition de quorum qui existait déjà en application du premier alinéa de l'article 30 de la loi du 10 août 1871.

Le deuxième alinéa reprend l'esprit des dispositions du deuxième alinéa de ce même article en supprimant les références qui y étaient faites aux convocations à l'initiative de l'autorité de tutelle. Les autres dispositions sont renvoyées au règlement intérieur à l'exception de celles qui fixent les conditions de majorité pour l'approbation des délibérations. Le projet vous propose de substituer la majorité simple à la majorité absolue, cette dernière étant requise seulement en cas d'élection du président.

On notera simplement que, pour le décompte du quorum, la notion de conseillers généraux présents qui figurait dans la loi du 10 août 1871 et qui est maintenue par le texte qui vous est soumis, peut prêter à confusion dans la mesure où, à l'article 30 ci-dessous, il vous est proposé de permettre, dans certaines circonstances aux conseillers généraux de déléguer leur droit de vote.

L'interprétation des dispositions électorales étant stricte, votre commission considère que la notion de représenté ne doit pas être prise en compte pour le calcul du quorum.

## Art. 28

### **Rapports et comptes rendus d'activités**

Cet article tire l'une des conséquences pratiques les plus importantes du transfert de l'exécutif.

Il transpose, pour le Président du Conseil général, les obligations que l'article 56 de la loi du 10 août 1871 faisaient au préfet.

Le président du Conseil général devra adresser aux conseillers généraux huit jours au moins avant la réunion du conseil, un rapport sur chacune des affaires qui doivent lui être soumises.

Il a paru de meilleure méthode à votre commission de transférer cette disposition qui est celle de droit commun, en tête de l'article et d'allonger légèrement l'intervalle de temps séparant l'envoi d'un rapport par le Président et la date de réunion du conseil général.

Le premier alinéa du texte proposé (qui deviendrait donc le deuxième) reprend les dispositions du premier alinéa de l'article 56 de la loi du 18 août 1871 qui prévoyait que le préfet rendait compte chaque année, par un rapport spécial et détaillé, de la situation du département et de l'état des différents services publics.

Ce rapport permettait bien évidemment au Conseil général d'être informé sur l'activité de la totalité des services administratifs dans le département, dans la mesure où les uns comme les autres étaient placés sous l'autorité du préfet.

Désormais, si l'on suivait le texte de l'Assemblée Nationale, le Conseil général ne pourrait être informé que de l'activité des services relevant de l'autorité directe du président du Conseil général et encore, si l'on s'en tenait aux dispositions actuelles du chapitre II du présent titre, ne pourrait-il être informé que de très peu d'activités, puisque le transfert d'aucun service de l'Etat n'est prévu.

**Afin d'assurer son information pleine et entière, il paraît opportun à votre Commission de demander que les conseillers généraux disposent pour cette même séance d'un rapport du représentant de l'Etat sur la situation et l'activité des services de l'Etat dans le département.**

Ces différents rapports donneront lieu à débat. Cela est tout à fait légitime en ce qui concerne le rapport du président du Conseil général qui portera sur des actions et des services que le Conseil général aura décidés ou dont il assurera le financement. En ce qui concerne le rapport du représentant de l'Etat, votre commission a voulu ainsi marquer qu'elle entendait qu'il puisse faire l'objet de commentaires oraux de la part de celui-ci.

## Art. 29

### Dissolution du Conseil Général

Cet article concerne les conditions de dissolution du Conseil général tout en les précisant.

On sait que celles-ci sont en effet définies par les dispositions des articles 35 et 36 de la loi du 10 août 1871.

Désormais, le chef du pouvoir exécutif ne pourra prononcer la dissolution que « lorsque le fonctionnement des institutions départementales se révèle impossible ».

D'autre part, cet article organise les conditions d'expédition des affaires courantes. Il confie l'expédition de ces affaires au Bureau sous la surveillance du représentant de l'Etat.

Des élections doivent être organisées dans un délai de deux mois. Cette dernière disposition constitue un assouplissement par rapport aux dispositions actuelles qui prévoient que les électeurs du département seront convoqués pour le quatrième dimanche qui suivra la date du décret de dissolution.

Votre commission vous propose deux amendements de forme.

Le premier est un amendement de coordination.

Plutôt que de confier la gestion des affaires courantes au Bureau, il paraît préférable de la laisser au Président en exercice, conformément à la philosophie définie à l'article 17.

Le second vous propose de revenir aux dispositions actuellement en vigueur concernant la date de la première réunion de plein droit suivant les nouvelles élections. Il vous est proposé de fixer cette réunion au deuxième lundi qui suit le premier tour, alors que le texte du projet parle du second vendredi.

### Art. 30

#### Délégation de vote

A la différence des membres des conseils municipaux, les conseillers généraux ne possédaient pas, jusqu'à présent, le droit de déléguer leur vote.

Cette lacune pouvait se révéler gênante lorsque, comme c'est le cas aujourd'hui dans la plupart des départements, le nombre de voix séparant la majorité de la minorité est très faible.

L'Assemblée des présidents des Conseils généraux pour sa part, ne souhaitait pas non plus que cette possibilité soit trop largement ouverte. Elle craignait en effet qu'elle ne se traduise par un accroissement de l'absentéisme, alors même que les Conseils généraux, malgré leurs nombreuses réunions sont une des assemblées les plus assidues.

Pour tenir compte de cet ensemble de circonstances, votre commission vous propose d'adopter à nouveau le texte qui avait été élaboré à la suite d'une proposition de loi de MM. Raybaud et Robini, et après l'intervention de M. Jozeau-Marigné président de la commission des lois mais aussi de l'Assemblée des présidents des Conseils généraux.

## CHAPITRE IV

### DE LA SUPPRESSION DES TUTELLES

La modification de l'intitulé est de pure forme. Elle correspond à celle qui avait été proposée pour l'intitulé du chapitre III du Titre premier.

Afin d'alléger le texte, la Commission a pris le parti de renvoyer chaque fois que cela était possible, aux dispositions arrêtées en ce qui concerne les communes.

#### Art. 31

##### **Suppression des contrôles a priori sur les actes des autorités départementales**

Votre Commission vous propose de reprendre les mêmes dispositions que celles qu'elle avait arrêtées pour les articles 2 et 3 de la présente loi. De la même façon, elle vous propose de renvoyer l'ensemble du problème des abrogations à l'article 44 ci-dessous.

**Le régime du contrôle de légalité des délibérations des départements, actuellement en vigueur, est beaucoup plus souple que celui des communes.** En effet, en application de l'article 47 de la loi du 10 août 1871, le préfet n'avait pas la possibilité d'annuler lui-même une délibération de l'Assemblée départementale.

Il devait demander cette annulation au Gouvernement et celle-ci ne pouvait être prononcée que par décret en Conseil d'Etat au seul motif de violation d'une disposition de la loi ou d'un décret en Conseil d'Etat. Ces délibérations devaient être notifiées dans un délai de dix jours et le texte de l'article 47, pour le cas où le préfet voudrait demander l'annulation d'une délibération, organisait un dialogue entre le représentant de l'Etat et selon

les cas, le président du Conseil général ou le président de la Commission départementale. Le préfet était tenu de les informer de son intention de former un recours. La délibération était considérée comme exécutoire si dans le délai de six semaines à partir de la notification, l'annulation n'avait pas été prononcée. Il y a là une série de dispositions qui ne sont pas sans parenté avec celles que vous a proposé la Commission lors de l'examen de l'article 3.

Le texte de la loi de 1871 ne faisait pas, d'autre part, de différence entre les délibérations budgétaires et les autres.

Enfin, le préfet ne pouvait annuler de sa propre autorité que les délibérations prises hors des réunions du Conseil prévues ou autorisées par la loi.

En ce qui concerne **le régime de l'approbation**, il est défini par l'article 47 bis de la loi du 10 août 1871. L'approbation est donnée par arrêté ministériel ou par décret dans un délai de trois mois à partir de la réception de la délibération par le ministre intéressé, faut de quoi les délibérations deviennent exécutoires.

Toutefois, en ce qui concerne les traités portant concession à titre exclusif ou pour une durée de plus de trente ans des grands services départementaux, ce délai est porté à six mois.

La liste des délibérations donnant lieu à approbation est fixée par le décret n° 59-36 du 5 janvier 1959 portant allègement du contrôle administratif sur les départements et simplification de l'administration départementale (cf. annexe VI ci-après).

Doivent ainsi faire l'objet d'approbation: le budget lorsqu'il fait apparaître un déficit, les emprunts lorsqu'ils ne sont pas souscrits auprès des caisses publiques, les garanties d'emprunts lorsque le montant total des annuités n'excède pas le montant des recettes fiscales du département au dernier exercice clos, les délibérations concernant la composition, les effectifs et la rémunérations du personnel des départements et des établissements qui en relèvent, à l'exception des personnels des offices d'H.L.M. et des personnels hospitaliers.

**Décret n° 59-36 du 5 janvier 1959,**

*Portant allègement du contrôle administratif sur les départements et simplification de l'administration départementale.*

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le budget du département est approuvé :

Par arrêté du ministre de l'intérieur, lorsque l'exécution du budget du dernier exercice clos a fait apparaître un déficit ou que les intérêts des emprunts atteignent 10 p. 100 des ressources fiscales ;

Par arrêté des ministres de l'intérieur et des finances, lorsque ce déficit atteint 5 p. 100 des ressources ordinaires.

**2.** Les emprunts départementaux, autres que ceux visés à l'article 46-25° de la loi du 10 août 1871 sont approuvés :

Par arrêté des ministres de l'Intérieur et des Finances, lorsque le budget est approuvé par arrêté de ces ministres ;

Par arrêté du ministre de l'Intérieur dans les autres cas.

**3.** Les délibérations des Conseils généraux accordant la garantie départementale pour le service d'emprunts, autres que ceux visés à l'article 46-29°, sont approuvées :

Par arrêté des ministres de l'Intérieur et des Finances, lorsque le budget est approuvé par arrêté de ces ministres ;

Par arrêté du ministre de l'Intérieur dans les autres cas.

**4.** Si l'approbation d'une délibération nécessite un arrêté interministériel et si aucune décision n'a été prise huit jours avant l'expiration du délai prévu à l'article 47 bis de la loi du 10 août 1871, le refus d'approbation peut faire l'objet d'un simple arrêté ministériel.

5. (Modifie l'art. 58 de la loi du 10 août 1871).

6. L'inspection générale des finances a la faculté de consulter la comptabilité administrative des départements dans toutes ses parties, à l'occasion de la vérification des écritures des trésoriers-payeurs généraux. Les observations auxquelles peut donner lieu cet examen font l'objet de rapports adressés au ministre des Finances. Celui-ci les fait connaître au ministre de l'Intérieur, qui l'informe de la suite donnée.

7. Les entreprises ou organismes susceptibles de bénéficier de prêts ou de garanties d'emprunt de la part des départements sont soumis au contrôle prévu par le décret du 30 octobre 1935 relatif aux rapports entre les collectivités locales et les entreprises avec lesquelles elles ont passé des contrats.

Il n'est pas dérogé aux règles particulières de contrôle concernant les organismes d'habitation à loyer modéré.

9. Les délibérations concernant la composition, les effectifs et la rémunération du personnel des départements et des établissements qui en relèvent, à l'exception de ceux visés par l'article 171 du Code de l'urbanisme et de l'habitation [art L. 421-7 C constr. et habit. : *personnels des offices d'H.L.M.*], et par le livre IX du Code de la santé publique [*personnels hospitaliers*], sont soumises, lorsqu'elles ne sont pas conformes aux propositions du préfet, à l'approbation du ministre de l'intérieur, qui consulte éventuellement le ministre de la santé publique.

10. Il est interdit aux départements de recruter des personnels affectés à des services de l'Etat, sauf dérogation expresse prévue par décision concertée du ministre de l'intérieur et du ministre des finances.

**On comprend que, dans ces conditions, les annulations des délibérations des départements aient été encore plus rares que les annulations des délibérations des conseils municipaux. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1960, on ne relève que 19 délibérations des conseils généraux déclarées nulle et de nul effet ou annulées par décret en Conseil d'Etat. Le tableau ci-joint les rappelle tout en indiquant les motifs de ces diverses annulations.**

Date de l'annulation	Département concerné	Motif de l'annulation de la délibération
Décret du 29 février 1960 (J.O. du 1 <sup>er</sup> mars 1960 p. 2057)	Gironde	Octroi d'une indemnité forfaitaire annuelle aux membres du conseil général.
Décret du 30 avril 1964 (JO du 2 mai 1964 p. 3821)	Drôme	Classement, sans tirage au sort préalable, dans la série renouvelable en 1979, des deux cantons créés par le décret du 28 janvier 1960, en violation des dispositions de l'article 214 du code électoral.
Décret du 30 avril 1964 (JO du 2 mai 1964 p. 3821)	Seine-et-Oise	Refus de classer les cantons créés par le décret du 28 janvier 1964 dans les deux séries de renouvellement.
Décret du 6 mars 1974 (JO 7 mars 1974 p. 2636)	Var	Refus du conseil général d'inscrire au budget départemental le crédit nécessaire au paiement des indemnités mises définitivement à la charge du département du Var par les juridictions administratives à la suite de la rupture du barrage de Malpasset.
Décret du 5 mars 1975 (JO du 6 mars 1975 p. 2524)	Isère	Aucune disposition législative ne permet au Conseil général d'inscrire à son budget de 1975 une recette correspondant au remboursement total ou partiel de la taxe à la valeur ajoutée payée en 1974 par le département sur les travaux d'investissement.
Décret du 24 juin 1975 (JO du 26 juin 1975 p. 6388)	Var	Il n'entre pas dans les attributions du Conseil général de donner mandat à la commission départementale pour arrêter le programme d'équipement en vertu de l'article 1 <sup>er</sup> du décret n° 70-43 du 13 janvier 1970 relatif à l'intervention des Conseils généraux dans la planification de la programmation des équipements publics, et à l'article 50 (dernier alinéa) de la loi du 10 août 1871, le rôle du Conseil général, ainsi que, par voie de délégation éventuelle celui de la commission départementale, sont purement consultatifs.
Décret du 24 juin 1975 (JO du 26 juin 1975 p. 6388)	Var	Les mesures individuelles de mutation de personnels départementaux sont de la compétence du préfet. Le Conseil général, auquel il appartenait de se prononcer sur l'organisation des services pris en charge par le budget du département, selon des modalités compatibles avec les dispositions du décret portant notamment transfert à Toulon du chef-lieu du département du Var, ne pouvait légalement transférer sa compétence à une commission ad hoc, à l'avis «conforme» de laquelle serait surbordonnée toute mesure relative au déplacement de tels services. Le Conseil général n'avait pas compétence pour soumettre tout transfert de matériel ou de mobilier appartenant au département à l'accord de la commission départementale.
Décret du 16 février 1976 (JO du 17 février 1976 p. 1108)	Bouches-du-Rhône	Le Conseil général ne pouvait inscrire au budget du département une recette relative au remboursement par l'Etat des dépenses de personnel départemental affecté à des services de l'Etat, en l'absence de disposition législative le prévoyant ou de tout accord en fixant le principe et le montant. Par ailleurs, le Conseil général, sans illégalité, ne pouvait pas modifier le barème de répartition des dépenses d'aide sociale, et donc comprendre valablement, dans le budget du département une telle recette.
Décret du 20 mai 1976 (JO du 22 mai 1976 p. 3044)	Essonne	Le Conseil général ne pouvait remplacer un représentant du département au Conseil d'administration du district de la région parisienne avant l'expiration du mandat dont celui-ci était investi.

Date de l'annulation	Département concerné	Motif de l'annulation de la délibération
Décret du 3 janvier 1977 (JO du 4 janvier 1977 p. 80)	Côtes-du-Nord	Décision de sectionnement électoral prise en violation des alinéas 2 et 3 de l'article L. 255 du code électoral; la demande n'a pas été présentée en temps utile; au surplus, absence de toute enquête préalable ouverte en mairie.
Décret du 28 février 1977 (JO du 2 mars 1977 p. 1148)	Vaucluse	Inscription au budget du département de deux recettes non prévues par la loi (remboursement par l'Etat d'une partie des dépenses du personnel départemental affecté à des services de l'Etat et modification de la participation de celui-ci aux dépenses d'aide sociale).
Décret du 10 juillet 1979 (JO du 11 juillet 1979 p. 5914)	Corrèze	Subvention du bureau d'aide sociale de Bort-les-Orgues, qui a la charge de la répartition en collaboration avec les délégués du personnel en arrêt de travail de l'entreprise MAS. BIDERMAN; aucune précision sur les modalités de répartition de cette aide, le critère de la participation à la grève étant seul déterminant.
Décret du 6 mars 1980 (JO du 7 mars 1980)	Isère	Le Conseil général — qui pouvait légalement affecter une subvention destinée à aider les familles des travailleurs d'une entreprise à la suite des pertes de salaires résultant grèves qui ont suspendu l'activité de cette entreprise — était tenu de veiller à l'égalité entre les familles en difficultés susceptibles de recevoir une aide matérielle, et de n'attribuer la subvention en cause qu'à un organisme représentatif de l'ensemble des intéressés, en précisant les critères selon lesquels devaient être déterminées la qualité des bénéficiaires et les modalités principales de la répartition des secours. Annulation en raison de l'absence de respect de ces règles.
Décret du 29 avril 1980 (JO du 30 avril 1980 p. 1103)	Territoire de Belfort	Le Conseil général, en chargeant la Commission départementale de ne débloquer des crédits inscrits au budget qu'à certaines conditions, a statué sur un objet qui n'est pas légalement compris dans ses attributions et a ainsi fait obstacle à l'exercice exclusif par le préfet de son pouvoir d'ordonnateur.
Décret du 31 juillet 1980 (JO du 2 août 1980, p. 1953)	Meurthe-et-Moselle	En inscrivant un crédit destiné à un « fonds de soutien de travailleurs en lutte », et en décidant de l'affecter aux travailleurs de deux entreprises nommément désignées, le Conseil général, qui n'a pas entendu aider les seuls travailleurs en difficultés, a statué sur un objet qui n'est pas légalement compris dans ses attributions.
Décret du 25 février 1981 (JO du 27 février 1981 NC p. 1987)	Landes	Si les conseillers généraux peuvent consulter les maires des communes qui ont demandé une subvention au département, en respectant le pouvoir d'instruction conféré aux seuls préfets, les conseils généraux ne peuvent légalement instituer des « assemblées cantonales » composées des maires de ces cantons, et ayant compétence pour dresser des listes prioritaires des projets à subventionner qui peuvent avoir une influence déterminante pour le choix de la commission départementale.
Décret du 25 février 1981 (JO du 27 février 1981 NC p. 1987)	Landes	Par ailleurs aucune disposition législative oblige les communes à soumettre leurs demandes de subventions sur le budget du département à de telles assemblées, ni n'autorise les Conseils généraux à imposer cette obligation aux communes.

Date de l'annulation	Département concerné	Motif de l'annulation de la délibération
Décret du 18 mars 1980 (JO du 22 mars 1980 NC p. 2988)	Saône-et-Loire	Allocation d'une indemnité forfaitaire mensuelle, à chaque conseiller général, non prévue par la loi.
Décret du 3 avril 1981 (JO du 5 avril 1981 NC p. 3515)	Hérault	Subvention destinée à des bureaux d'aide sociale relevant de communes situées dans un autre département, pour venir en aide aux familles les plus nécessiteuses de mineurs en grève.
Décret du 21 avril 1981 (JO du 23 avril 1981 NC p. 3993)	Val-de-Marne	En prétendant imposer à des associations ayant pour objet la défense des travailleurs immigrés, à divers organismes de logements sociaux et aux municipalités l'obligation d'obtenir son accord pour assurer le relogement des travailleurs immigrés, le Conseil général a empiété sur leurs compétences et statué sur un objet qui n'est pas légalement compris dans ses attributions. D'autre part, en créant une commission départementale de l'immigration, qui n'est prévue ni par la loi du 10 avril 1871 ni par une autre disposition législative ou réglementaire, dans un domaine relevant de la compétence de l'Etat, le Conseil général a statué, sur un objet étranger à ses attributions.

#### Art. 32 et 33

#### **Notification et contrôle de légalité des actes des autorités départementales**

Il vous est proposé de supprimer ces articles qui ne faisaient que reprendre le contenu des articles correspondants du Titre premier.

#### Art. 34

#### **Interventions départementales à caractère économique et social**

Il vous est proposé de supprimer cet article pour les mêmes raisons que celles qui ont été exposées à l'occasion de l'examen de l'article 4 ci-dessus : l'ensemble des problèmes posés par l'intervention économique des collectivités territoriales sera traité au chapitre VIII du titre additionnel (nouveau) II bis.

#### Art. 35

#### **Préparation et structure du budget départemental**

Cet article tire les conséquences du transfert de l'exécutif départemental en ce qui concerne le budget. Il transpose les dispositions de l'article 57 de la loi du 10 août 1871.

Le projet de budget sera désormais préparé et présenté par le président du Conseil général. Le dernier alinéa de cet article actualise les dispositions du dernier alinéa de l'article 57 qui parlait encore de « budget ordinaire » et de « budget extraordinaire ».

Votre Commission vous propose d'adopter cet article à l'exception de son premier alinéa dans la mesure où il lui a paru empiéter sur la liberté du Conseil général d'organiser son ordre du jour. En effet, cet article prévoyait l'organisation d'un débat sur les orientations budgétaires dans les deux mois précédant l'examen du budget.

Le deuxième amendement qui vous est proposé est un amendement de pure forme destiné à rectifier ce qui n'est vraisemblablement qu'une erreur matérielle.

Le troisième amendement prévoit, que, comme pour la commune, si le budget n'est pas adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier, les recettes et les dépenses de la section de fonctionnement portées au dernier budget continuent à être exécutées.

#### Art. 36

##### **Délais de vote et procédure de redressement du budget départemental**

Il vous est proposé de simplifier la rédaction de cet article pour faire référencer aux dispositions des articles 5 et 6 de la présente loi qui traitent des mêmes questions en ce qui concerne la commune.

Comme pour la commune, il vous est proposé de supprimer tout contrôle sur le budget en cours d'exercice.

#### Art. 37

##### **Dépenses obligatoires**

La rédaction de cet article est simplifiée pour les mêmes raisons que celles qui avaient été exposées à l'occasion de l'examen de l'article 8 ci-dessus.

L'article 61 de la loi du 10 août 1871 reproduit ci-après ne donne qu'une liste incomplète de ces dépenses.

### Dépenses obligatoires des départements

**Art. 61.** (L. 29 juin 1899; L. 30 juin 1907). Sont obligatoires pour le département les dépenses ci-après :

1° Le loyer, le mobilier et l'entretien des hôtels de préfecture et sous-préfecture ;

2° Les dépenses mises à la charge du département par les articles 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> de la loi du 9 août 1879 sur les écoles normales primaires ;

3° Les dépenses relatives à l'instruction primaire mises à la charge du département par l'article 3 de la loi du 19 juillet 1889 modifiée par la loi du 25 juillet 1893 ;

4° *Abrogé par L. n° 63-156 du 23 février 1963.*

5° *Abrogé par L. 31 mars 1931.*

6° (Décr. n° 58-1281 du 22 déc. 1958, art. 39). « Les loyer, entretien, mobilier et menues dépenses des cours d'assises, tribunaux de grande instance et tribunaux de commerce et menues dépenses des tribunaux d'instance » ;

7° *Abrogé par L. 13 nov. 1936, art. 11.*

8° Les charges résultant pour le département des articles 1<sup>er</sup>, 3, 4, 6 et 7 de la loi du 4 février 1893, relative à la réforme des prisons pour courtes peines ;

9° Les frais du service départemental des épizooties ;

10° Les dépenses des comités de conciliation et d'arbitrage, en cas de différends collectifs entre patrons et ouvriers ou employés ;

11° Celles des dépenses ordinaires et extraordinaires que déclarent obligatoires pour le département les lois des 15 juillet

1893 sur l'assistance médicale gratuite, 15 février 1902 sur la protection de la santé publique, 27 et 28 juin 1904 sur les enfants assistés [L. 15 avril 1943 sur l'assistance à l'enfance], et 14 juillet 1905 sur l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources [V. Code de la famille et de l'aide sociale];

12° Les dettes exigibles;

(L. n° 65-503 du 29 juin 1965). « 13° Les dépenses résultant de l'entretien des biens, autres que ceux mentionnés ci-dessus, transférés au département par application de l'article 78-3 du Code de l'urbanisme et de l'habitation [C. urb., art. L. 318-2] et qui auront été déclarées obligatoires par décret en Conseil d'Etat ».

## Art. 38

### Nomination du comptable

Cet article ne nécessite pas un commentaire particulier dans la mesure où il se contente d'adapter les dispositions de l'article 9 ci-dessus.

Il concerne en fait les trésoriers-payeurs généraux. La différence avec l'article 9 est qu'il précise que le comptable du département, tout en étant comme le comptable de la commune un comptable direct du Trésor, ne peut en même temps être chargé des fonctions de comptable de l'Etat.

Sans revenir sur la distinction entre les ordonnateurs et les comptables, il assure la séparation des comptes du département, collectivité territoriale, de ceux de l'Etat dans le département.

## Art. 39

### Réquisition par le président du Conseil général du comptable départemental

Les dispositions de cet article sont analogues à celles de l'article 10 concernant le maire. Il organise au profit du président du Conseil général un droit de réquisition du comptable du département.

Votre Commission vous propose des dispositions analogues à celles qu'elle vous a déjà proposé à l'article 10 pour les dispositions applicables au maire.

### Articles additionnels (*nouveaux*) après l'article 39

#### **Suppression de la tutelle technique**

Les deux premiers articles additionnels reprennent presque mot pour mot les articles correspondant qui ont été consacrés aux communes dans le Titre premier (cf. articles additionnels (*nouveaux*) après l'article 10).

La seule différence notable est qu'ils étendent immédiatement cette suppression de la tutelle aux ententes interdépartementales alors que dans le Titre premier, l'extension aux organismes de coopération était organisée par un article spécial.

Le troisième article additionnel contient l'interdiction de rémunérer des agents d'autres collectivités. Cette interdiction n'existait jusqu'à présent que pour les communes. Elle doit s'apprécier dans le contexte d'un éventuel transfert des services de l'Etat vers le département. Ce transfert s'il se réalisait, notamment pour les services techniques, devrait s'accompagner d'une remise en ordre du régime même des rémunérations, de façon à mettre fin, dans les meilleures conditions pour les collectivités et pour les agents, au système des rémunérations accessoires.

## CHAPITRE V

### DISPOSITIONS DIVERSES

Article additionnel (*nouveau*) avant l'article 40

#### **Adaptation aux départements d'outre-mer**

Les départements d'outre-mer sont, avec les territoires, la seule collectivité de la République qui puisse bénéficier de mesures d'adaptation législatives. Ces mesures ne sont possibles que lorsqu'elles sont nécessitées par la situation particulière des collectivités concernées.

En fait les départements d'outre-mer bénéficient d'un statut juridique que l'on pourrait qualifier de «**départementalisation adaptée**».

En effet, la Constitution de 1958, en ne faisant pas des départements d'outre-mer une catégorie spécifique, a confirmé le principe de l'assimilation : les départements d'outre-mer sont des départements de droit commun dont toutefois, en application de l'article 73, le régime législatif et l'organisation administrative peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation.

Ce texte montre d'une manière indiscutable que les adaptations ne peuvent porter que sur le régime législatif et l'organisation administrative à l'exclusion des rapports institutionnels avec la métropole. Monsieur Louis Virapoullé, vice-président de la Commission a tout particulièrement insisté sur ce dernier aspect et c'est à son initiative qu'a été introduit l'amendement qui vous est proposé ici de même que la modification qui concernera à l'article 46 ci-dessous, l'application de la réforme, aux régions «**monodépartementale** ».

#### **L'adaptation du régime législatif**

Depuis la Constitution de 1946, les départements d'outre-mer sont assimilés à l'ensemble des départements de métropole pour la législation : **une disposition s'applique de plein droit aux départements d'outre-mer à moins que la loi ne l'ait prévu expressément.**

Par ailleurs, cette adaptation, pour rappeler l'avis du Conseil d'Etat en date du 27 mai 1947, «ne saurait porter atteinte à l'esprit général ou aux dispositions essentielles du texte que l'on veut adapter».

Ainsi le pouvoir législatif ou le pouvoir réglementaire doivent se borner aux dispositions qui sont nécessaires pour tenir compte de la différence existant entre la métropole et les situations juridiques d'outre-mer.

### **L'organisation administrative**

L'organisation administrative des départements d'outre-mer diffère assez peu de celle en vigueur pour les départements de la métropole.

1) **Le délégué du Gouvernement**, au sens de l'article 72, se trouve être le préfet avec les mêmes attributions que dans la métropole.

Toutefois, les préfets de la Martinique et de la Réunion ont en matière de défense des attributions qui dépassent leur département ; à titre d'exemple, le préfet de la Réunion a compétence pour la zone de défense de l'Océan Indien et peut remplacer en cas d'absence le secrétaire général des départements d'outre-mer dans ses fonctions de responsable de ladite zone de défense.

Chaque préfet est assisté de deux secrétaires généraux dont l'un est plus particulièrement chargé des questions économiques, sans oublier le directeur de cabinet.

**Mais l'éloignement géographique des départements d'outre-mer a conduit à reconnaître au préfet des prérogatives qui, dans la métropole, ressortissent à la compétence du seul Gouvernement ; responsable de la sûreté extérieure et intérieure du département, le préfet peut déclarer l'état de siège, à condition d'en rendre compte immédiatement au Gouvernement, il peut expulser les étrangers, il dispose des forces militaires stationnées dans le département.**

De même, le préfet peut suspendre provisoirement de leurs fonctions tous les fonctionnaires, à l'exception des magistrats, en cas de faute grave.

Enfin, il exerce des attributions particulières dans le domaine économique, notamment en matière de douane, de mines, de prix et d'impôts.

2 ) **L'organisation départementale** est en principe la même que dans la métropole.

Trois particularités sont toutefois à signaler :

a ) **le Conseil général a une compétence spéciale en matière d'adaptation des lois et décrets.** C'est ainsi que tout projet de loi ou de décret tendant à adapter la législation administrative des départements d'outre-mer à leur situation particulière, doit être préalablement soumis pour avis aux Conseils généraux de ces départements ; à l'inverse, les Conseils généraux peuvent saisir le Gouvernement de toute proposition tendant à l'intervention de dispositions spéciales justifiées par la situation particulière de leur département.

b) **en matière de développement économique et social** c'est le Conseil général qui arrête les opérations de la section locale du FIDOM (Fonds d'Intervention pour les Départements d'Outre-Mer) après consultation d'une commission locale des investissements publics, composée des représentants du Conseil général, du représentant des communes et de ceux des organisations économiques et sociales.

c ) **le délai d'exercice du pouvoir de tutelle est allongé ;** lorsque le préfet demande l'annulation d'une délibération du Conseil général, la délibération devient exécutoire si trois mois après la notification du recours, l'annulation n'a pas été prononcée. De plus, c'est le préfet et non le Gouvernement qui procède au relèvement nécessaire des tarifs lorsque le Conseil général n'assure pas l'équilibre de l'exploitation des services publics à caractère industriel ou commercial du département.

#### **Application du présent texte aux départements d'outre-mer**

L'article qui vous est proposé rend les dispositions du Titre II immédiatement applicables à ces départements, sans préjudice de la loi qui adaptera leur statut aux nouvelles réalités et qui faisait l'objet, dans le texte transmis par l'Assemblée Nationale, d'un des alinéas de l'article premier.

A cet égard, la Commission a tenu à entendre M. Henri Emmanuelli, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, chargé des départements et des territoires d'outre-mer. Celui-ci lui a confirmé l'intention du Gouvernement de présenter un texte à l'issue

d'une période de concertation avec les représentants élus des départements. Le Secrétaire d'Etat a rappelé que, du fait de la monodépartementalisation, il y aurait, si le texte était adopté, deux collectivités territoriales, le département et la région, pour un seul territoire dans chaque département d'outre-mer. **Il a estimé qu'il était possible que l'on s'oriente vers l'institution d'une assemblée unique régionale et départementale avec un régime électoral propre** auquel pourraient être appliquées les dispositions envisagées concernant le scrutin proportionnel. Il a toutefois précisé que rien de définitif n'était encore arrêté et qu'il fallait tenir compte de l'attachement des populations des départements d'outre-mer à l'institution de conseil général.

Dans une réponse au rapporteur et malgré son souci de proposer des textes adaptés à chaque situation particulière, M. Henri Emmanuelli a estimé qu'il était préférable qu'un texte global adapte la loi de décentralisation à l'ensemble des départements d'outre-mer.

Le communiqué à la presse correspondant à cette condition figure, comme tous les communiqués à la presse faisant suite à une audition ministérielle en annexe au Tome premier du présent rapport.

#### Art. 40

##### **Dispositions financières transitoires**

Cet article reprend des dispositions analogues à celles qui figurent pour les communes à l'article 11 ci-dessus. Il s'agit d'une série de dispositions transitoires destinées à maintenir la répartition des compétences et des ressources publiques.

Fidèle à la doctrine définie au début de ce rapport, votre Commission vous propose de ne retenir que l'alinéa premier de cet article qui étend aux établissements publics départementaux et aux établissements publics interdépartementaux les dispositions du présent titre.

#### Art. 41

##### **Participation de l'Etat aux dépenses d'aide sociale et de santé publique**

Cet article, qui a été supprimé par l'Assemblée Nationale, maintenait en vigueur les règles de répartition des charges d'aide sociale définies par

les articles 189 à 192 du Code de la famille et de l'aide sociale, en fait par les dispositions du décret n° 55 - 571 du 20 mai 1955 toujours en vigueur. Ce décret détermine la répartition des contingents imposés aux départements et aux communes dans les différentes catégories de dépenses d'aide sociale. Ce problème fera l'objet d'importants développements dans la suite de ce rapport.

Votre Commission ne vous propose pas de rétablir cet article dont les dispositions allaient de soi, **elle vous proposera en revanche**, comme elle l'avait déjà fait en liaison avec votre Commission des Affaires Sociales lors de la discussion du projet de loi précédent, **d'adopter un article au début des dispositions financières destiné à remettre en ordre les barèmes départementaux d'aide sociale.**

Depuis 26 ans que ceux-ci sont institués, la richesse relative des départements a évolué de telle façon que certains départements subissent des charges insupportables car hors de proportion avec leurs ressources et d'autres, en proportion tout au moins, ne contribuent pas suffisamment.

#### Art. 42

##### **Responsabilité des ordonnateurs départementaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière**

Cet article reprenait purement et simplement les dispositions introduites pour les maires par l'article 12 du présent projet de loi. Pour les mêmes raisons qui ont été exposées lors de l'examen de ce dernier article, votre Commission vous propose de supprimer l'article 42 afin de reprendre ces dispositions au sein du Titre IV consacré aux dispositions communes.

#### Article 43

##### **Application au département de Paris**

Comme pour les dispositions communales, il paraît conforme aux récentes évolutions qu'a connu le statut de Paris de vous proposer de rendre applicables les dispositions du présent titre à la collectivité départementale de droit commun qu'il constitue.

Paris est, certes, un département monocommunal mais l'article 16 de la loi 75 - 1331 du 31 décembre 1975 précise bien que «le Conseil de Paris exerce pour le département de Paris les attributions dévolues aux Conseils généraux dans les conditions du droit commun et présidé par le maire de Paris.»

Des adaptations peuvent être jugées nécessaires par le Gouvernement ainsi que le donne à penser la référence à une loi ultérieure qui figure à l'article premier. Il peut les proposer, le Parlement sera à même d'apprécier leur bien-fondé.

**Ces considérations ne justifient cependant aucunement que Paris ne soit pas, en attendant, soumis au même régime que tous les autres départements.**

Telle d'ailleurs avait été la position prise initialement par le Gouvernement lui-même dans son projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

#### Art. 44

Comme c'est le cas pour les communes, l'article 44 contient plusieurs paragraphes tendant, soit à l'abrogation de dispositions actuellement en vigueur, soit à des modifications rendues nécessaires par la coordination avec le contenu des dispositions du Titre II du présent projet de loi.

C'est ainsi que le paragraphe premier énumère les dispositions de la loi du 10 août 1871 qui doivent être abrogées pour la raison qu'elles sont devenues incompatibles avec la suppression de la tutelle administrative sur les actes des autorités départementales.

L'amendement présenté par votre Commission des Lois a pour objet de disjoindre de cette énumération les dispositions de l'article 52.

Aux termes de cet article, les chefs de service des administrations publiques dans le département ont l'obligation de fournir verbalement ou par écrit tous les renseignements qui leur seraient réclamés par le Conseil général, sur les questions qui intéressent le département.

Selon votre Commission des Lois, un texte de décentralisation ne devrait pas contenir une telle abrogation qui revient indirectement à

amoindrir les moyens dont disposent les conseillers généraux pour l'exercice de leur mission.

Pour cette raison, votre Commission des Lois vous propose de maintenir l'article 52 en ajoutant à l'énumération l'article 47 bis de la loi de 1871 car cette disposition précise que les délibérations pour lesquelles est exigée une approbation par arrêté ministériel ou par décret, deviennent exécutoires de plein droit lorsqu'aucune décision n'est intervenue dans un délai de trois mois à partir de leur réception par les ministres intéressés ; cet article instituant une tutelle administrative, il doit être abrogé.

La commission départementale étant désormais remplacée par le bureau, il y a lieu, en effet, de supprimer dans la loi de 1871 cette disposition.

Le paragraphe I quinquies (*nouveau*), que votre Commission des Lois vous propose d'insérer dans l'article 14, a pour objet de supprimer le mot « définitivement » qui perd toute signification dès lors que tout système de tutelle administrative serait supprimé.

Les autres articles abrogés sont les suivants :

— l'article 3, relatif au rôle du préfet dans le département, le rôle du commissaire de la République étant précisé dans l'article 21 du projet de loi ;

— l'article 23 concernant les sessions des conseils généraux (cf. art. 22 du projet de loi) ;

— l'article 24 prévoyant la convocation du conseil général en dehors des sessions ordinaires ;

— l'article 25 relatif à la nomination du président et du bureau, les nouvelles dispositions figurant à l'article 24 du projet de loi ;

— l'article 26 relatif au règlement intérieur du conseil général (cf. art. 25 du projet) ;

— l'article 27 donnant au préfet un droit d'entrée au conseil général ; le représentant de l'Etat pouvant seulement désormais être entendu par le conseil général sur demande du Premier ministre (art. 18, avant-dernier alinéa) ;

— l'article 28 concernant la tenue des séances au conseil général (cf. art. 26 du projet de loi) ;

— l'article 30 relatif aux procédures de vote au conseil général. L'article 27 du projet de loi prévoit simplement que les délibérations soient prises à la majorité des suffrages exprimés. Les autres dispositions de l'article 30 ne sont pas reprises dans le projet de loi : exigence d'un quorum, inscription du nom des absents au procès-verbal, vote au scrutin public à la demande d'un sixième des présents, prépondérance de voix du président, vote au scrutin secret pour les nominations, inscription au procès-verbal du résultat des scrutins publics ;

— les articles 33 et 34 relatifs à la nullité des délibérations des conseils généraux (cf. art. 31 du projet de loi) ;

— les articles 35 et 36 concernant la dissolution du conseil général (cf. art. 29 du projet de loi) ;

— l'article 46 - 24°, définissant la compétence du conseil général en matière budgétaire (cf. art. 35 du projet de loi) ;

— l'article 47 relatif au caractère exécutoire des délibérations du conseil général, sauf recours du préfet (cf. art. 31 du projet de loi) ;

— l'article 47 *bis* soumettant à approbation certaines délibérations (cf. art. 31) ;

— l'article 54 (3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas) prévoyant la rôle de la commission départementale dans les actions judiciaires intéressant le département ;

— l'article 55 relatif aux actions judiciaires intentées contre le département. Les dispositions de cet article ne sont pas reprises dans le projet de loi ;

— l'article 56 concernant les rapports du préfet devant le conseil général ;

— l'article 57 relatif à la préparation du projet de budget par le préfet (cf. art. 35 du projet de loi) ;

— l'article 62 relatif à l'inscription d'office d'un crédit au budget départemental (cf. art. 37, alinéa 3 du projet de loi) ;

— l'article 63 (alinéa 2) relatif au vote du budget supplémentaire (cf. art. 35, alinéa 2 du projet de loi) ;

— l'article 64 (alinéa 2) prévoyant que les rôles et états des produits sont rendus exécutoires par le préfet ;

— l'article 66 (alinéas 2 et 3) prévoyant la présentation des comptes d'administration à la commission départementale ;

— les articles 69 à 88 relatifs à la commission départementale ;

— l'article 91 (alinéas 1 et 2) relatif aux ententes interdépartementales illicites.

Après ce paragraphe I, votre Commission des Lois vous propose d'insérer un paragraphe I *bis* (*nouveau*) tendant à modifier la rédaction de l'article 20 pour tenir compte du changement de terminologie concernant le préfet ; ainsi, lorsqu'un conseiller général donnerait sa démission, il devrait l'adresser au président du conseil qui en donnerait sur le champ avis au représentant de l'Etat dans le département.

Le paragraphe nouveau que votre Commission des Lois vous propose d'insérer après le paragraphe premier tend à tenir compte de la modification du régime des sessions ; le Conseil général se réunissant au moins une fois par trimestre, il n'y a plus lieu de faire référence à la session d'août (I *bis ter*).

Le paragraphe I *quater*, que votre Commission des Lois vous propose d'insérer, a pour seul objet de supprimer l'obligation pour l'autorité universitaire ou le chef d'institution libre d'informer le président de la commission départementale lorsque ces autorités révoquent les titulaires de bourses entretenues sur les fonds départementaux.

Le § II comporte plusieurs modifications destinées à harmoniser les dispositions d'ordre général de la loi de 1871 avec les dispositions nouvelles du Titre II. C'est ainsi qu'à titre d'exemple il n'y a plus lieu de parler d'un budget soumis à approbation ; ce sont les règles des articles 5 et 6 qui trouveront application.

Avant le § II *bis*, votre Commission des Lois vous propose d'insérer un § nouveau tendant à une nouvelle rédaction du dernier alinéa du § II. En effet, dans la mesure où le 4<sup>e</sup> alinéa de l'article 54 de la loi du 10 août 1871 se trouve abrogé en vertu du § 1<sup>er</sup>, il n'est plus nécessaire d'opérer la même abrogation à la fin du § II. Aussi bien, le § II *bis A* (*nouveau*) se borne à supprimer l'obligation, pour le président du Conseil général, d'obtenir l'avis conforme de la commission départementale lorsqu'il voudra défendre à toutes les actions intentées contre le département. La commission départementale étant désormais remplacée par le bureau, il n'y a plus lieu de la mentionner dans la loi du 10 août 1971.

Le § II *bis*, qui a été inséré par l'Assemblée Nationale, prévoit la possibilité de déclarer un conseiller général démissionnaire d'office par l'assemblée départementale lorsque ce conseiller aura manqué à cinq réunions consécutives de l'assemblée départementale.

Il a paru préférable à votre commission de vous proposer la suppression de cette disposition additionnelle qui pourrait, dans certains

cas, donner lieu à des abus. Au surplus, l'avenir risque de montrer que ces dispositions soient totalement inapplicables.

Quant aux cinq derniers alinéas de ce paragraphe, ils peuvent être supprimés dans la mesure où leur contenu a été repris dans les paragraphes que votre commission vous a proposé d'insérer après le paragraphe premier.

Dans un paragraphe nouveau, qui serait inséré après le paragraphe II *bis*, votre commission des Lois estime souhaitable d'abroger le deuxième alinéa de l'article 61 de la loi du 10 août 1971. Cet alinéa range en effet parmi les dépenses obligatoires du département le loyer, l'entretien et le mobilier des hôtels de préfecture et de sous-préfecture.

Cette obligation perd aujourd'hui toute sa justification puisque le représentant de l'Etat dans le département ne serait plus l'organe exécutif du département ; par ailleurs, votre commission des Lois a décidé de renvoyer au décret le soin de prévoir si le représentant de l'Etat dans le département devrait être assisté de personnes assumant les mêmes fonctions que les sous-préfets.

Quant au § III *bis*, qui a été inséré par l'Assemblée Nationale, il a pour objet d'abroger les alinéas 2 et 3 de la loi du 28 pluviôse An VIII concernant la division du territoire de la République et l'administration.

Dans la mesure où ces deux articles prévoient, dans chaque département, l'existence d'un préfet qui sera chargé *seul* de l'administration, ces articles doivent être abrogés.

Mais votre commission des Lois a souhaité poursuivre dans cette voie en vous proposant d'abroger également les articles 7 et 8 de cette loi.

Par cette abrogation, l'intention de votre commission n'est pas de sous-estimer le rôle que les sous-préfets remplissent auprès des communes qui ont bénéficié de leurs conseils, principalement en milieu rural. Il s'agit en réalité d'une simple coordination avec la position qu'elle a adoptée lors de l'examen des dispositions du projet de loi relatives au rôle du représentant de l'Etat dans le département.

Par un autre amendement, votre Commission des Lois vous propose de rétablir le § IV du présent article, que l'Assemblée Nationale a décidé de supprimer. Pour votre Commission des Lois, il paraît préfé-

nable d'abroger les articles 20 et 23 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la Ville de Paris, cette double abrogation étant la conséquence du rétablissement de l'article 43 auquel il vous a été demandé de procéder.

Après ce paragraphe, votre Commission des Lois vous propose également d'insérer un § IB *bis (nouveau)* tendant à abroger l'Acte dit Loi du 2 novembre 1940, qui a été repris dans la légalité républicaine. Ce texte est en effet le fondement juridique de l'obligation qui est aujourd'hui faite au Conseil général de pourvoir aux dépenses relatives au loyer, au mobilier et à l'entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, comme à l'acquittement de certains frais liés à l'exercice des fonctions de préfet, sous-préfet ou de secrétaire général de préfecture.

Enfin, votre Commission des Lois vous propose d'insérer un § IV *(nouveau)* tendant à abroger toutes les dispositions contraires à la présente loi et notamment celles qui confèrent au gouvernement ou à ses représentants un pouvoir d'annulation ou d'approbation des actes des autorités départementales. Cette disposition additionnelle répond à un souci de précaution car l'article 44 ne saurait prétendre abroger toutes les dispositions de notre droit positif qui seraient incompatibles avec la réforme proposée.

#### Article additionnel *(nouveau)* avant l'article 44

##### **Création d'un Code des départements**

Par cet article additionnel, votre Commission vous propose de codifier non seulement les dispositions de la présente loi, mais aussi tous les textes concernant l'administration départementale qui sont aujourd'hui épars. Ce Code des départements constituerait pour la deuxième collectivité territoriale de la République l'équivalent du Code des communes. Il s'agit là d'une réponse à une préoccupation depuis longtemps exprimée et qui n'avait jamais jusqu'ici reçu satisfaction.

A cette occasion, votre Commission tient à préciser que, dans son esprit, il s'agira de reprendre non seulement le libellé même des articles du Titre II, mais aussi le contenu des articles des Titres Premier et II auxquels ils renvoient.

## TITRE ADDITIONNEL II *BIS* (NOUVEAU)

### Clarification et répartition des compétences

Le titre additionnel qu'il vous est ici proposé d'introduire correspond à une nécessité logique déjà exprimée. Il n'a pas, en effet, semblé possible à votre Commission que la réforme proposée puisse véritablement entrer en vigueur sans que soit précisé au préalable ce que seront les compétences que les nouvelles collectivités territoriales seront amenées à exercer.

Cette répartition des compétences permettra une répartition plus claire des services et surtout une évaluation plus précise des transferts financiers nécessités par l'accroissement des missions des collectivités territoriales. On se souvient que ce souci avait été très présent lors du précédent débat et le Sénat y avait consacré une grande partie de ses travaux avec l'appui non seulement de sa Commission des Lois, mais aussi de sa Commission des Affaires culturelles, de sa Commission des Affaires sociales, de sa Commission des Affaires économiques et du Plan et de sa Commission des Finances.

La discussion du titre sur la répartition et l'exercice des compétences avait retenu votre attention du 13 novembre 1979 jusqu'au mardi 22 avril 1980. A l'issue d'un débat où pas moins de 306 amendements avaient été discutés, le Titre II, qui ne comportait à l'origine que 40 articles, en comprenait désormais 73.

A cette occasion, le Sénat avait ordonné ses modifications au texte gouvernemental autour de trois idées principales :

- appréciation des conditions du transfert des compétences proposé.
- les conséquences administratives de ces mêmes transferts, notamment au niveau de l'organisation des services,
- le souci de garantir aux collectivités concernées, et plus particulièrement à la collectivité départementale, les ressources nécessaires non seulement à l'exercice des compétences au moment du transfert mais également dans les années qui l'aurait suivi. C'est ainsi qu'il avait obtenu que les transferts financiers évolueraient comme la dotation globale de fonctionnement.

**Il ne vous est nullement proposé par votre Commission de reprendre purement et simplement le texte ainsi adopté. Tout au long des chapitres nouveaux qu'elle vous proposera d'introduire, elle s'est efforcée au contraire de s'en tenir aux dispositions de principe, au moins pour la plupart des dispositions qui ne sont pas évoquées par le présent projet de loi. Tel est le cas pour les compétences d'action sociale et de santé ou les compétences en matière éducative et culturelle. Tel est le cas également en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Votre Commission a tenu cependant à être un peu plus précise dans des domaines qui sont de sa compétence, tel celui de la justice et de la police et qui correspondent à des revendications longtemps exprimées par les maires.**

**Attributions éventuelles de compétence  
aux collectivités locales selon le rapport Guichard (1)**

AMENAGEMENT, administration de l'espace, équipement du sol, environnement, cadre de vie	ACTION ECONOMIQUE équipements collectifs d'intérêt professionnel.	SERVICES AUX PERSONNES, protection des personnes et des biens
Urbanisme (documents d'urbanisme opérationnel) Délivrance des permis de construire. Action foncière; remembrement. Parcs et jardins; parcs naturels. Protection des espaces fragiles et sensibles. Ports ; aéroports (1). Voirie (2); éclairage public. Circulation, exploitation voirie. Hydraulique; assainissement. Cimetières. Lutte contre pollutions et nuisances. Collecte et traitement des déchets. Usines de traitement des eaux. Logement neuf; logement social; action sur le logement existant et ancien. Transports publics. Equipements d'accueil: tourisme, camping, caravanning, nomades.	Equipements de transports et d'échange (marchandises). Marchés (gros, détail); foires. Formation permanente. Hygiène et sécurité. Services aux travailleurs et entreprises Bourses d'emplois. Equipements de stockage. Abattoirs. Terres mal employées (friches). Services vétérinaires; lutte contre les épizooties. Equipements de commerce et d'artisanat. Poids et mesures. Surveillance et contrôle des productions, des produits livrés à la consommation.	Education, formation professionnelle. Services périscolaires. Sports, divertissements. Action culturelle: formation aux arts, musées, patrimoine culturel, lecture publique. Action sanitaire et sociale: équipement hospitalier, assistance médicale, urgences, aide, bienfaisance, équipements et services pour les handicapés, l'enfance, l'adolescence, le 3 <sup>e</sup> âge, etc. Protection contre les calamités. Secours et incendie.

(1) Autres que nationaux et internationaux.

(2) Autres qu'autoroutes et réseau national.

**Enfin, elle s'est tout particulièrement attaché à regrouper et à préciser les compétences nouvelles que le projet contenait en ce qui concerne l'interventionnisme économique et social des collectivités locales et des régions. Elle s'est efforcé de vous proposer, dans ce chapitre, un ensemble**

(1) Vivre Ensemble p. 42

d'articles définissant précisément à la fois les différents buts que pourraient revêtir ces interventions, les différents moyens qui pourraient être utilisés et les mesures susceptibles de limiter certains excès ou certains risques pour le contribuable local ou la liberté d'entreprise. Enfin, elle a esquissé les modalités d'une articulation possible entre les actions économiques des différentes collectivités.

L'idée générale du titre ainsi élaboré ne s'oppose nullement à la philosophie d'ensemble du projet de loi qui vous est soumis. On peut dire au contraire qu'il s'y insère assez aisément puisqu'il s'efforce de distinguer ce qui ressort de la compétence nationale de ce qui ressort de la compétence locale. **Il réserve à l'Etat les tâches de souveraineté**, telles que celles de justice, de police, d'aménagement du territoire, de détermination de la politique économique. **Il s'efforce de faire exercer au niveau le plus efficace les autres compétences**, telles celles d'action sociale qui supposent une connaissance parfaite du milieu et la possibilité d'adapter les règles nationales à la diversité des réalités locales.

A ce titre, tout en rappelant l'éminente supériorité de la loi protectrice des citoyens, votre Commission vous **propose d'esquisser une répartition du pouvoir réglementaire** tel que l'actuel Président de la République, l'actuel Premier Ministre et l'actuel auteur du projet de loi l'avaient eux-mêmes esquissé dans la proposition de loi constitutionnelle qu'ils avaient déposée le 11 décembre 1979 sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

En proposant ce titre additionnel, votre Commission n'a nullement voulu se livrer à une manœuvre de retardement afin de différer l'application des mesures dont elle souhaite l'adoption et que pour une bonne part elle vous a déjà proposées.

**Elle souhaite seulement apporter sa contribution à la vaste entreprise commencée par le précédent Gouvernement et que le Gouvernement actuel s'efforce de mener à son terme.**

Le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, a annoncé qu'il déposerait d'ici à la fin de la présente année un second texte relatif à la répartition des compétences. Peut-être à ce moment là sera-t-il heureux que le Sénat ait tracé quelques grandes directions qui lui permettront peut-être de se trouver lui-même renforcé dans sa volonté décentralisatrice face à d'autres ministères plus attachés à une organisation verticale et hiérarchique des pouvoirs.

## CHAPITRE PREMIER

### JUSTICE

#### Article additionnel 44-1 (*nouveau*)

#### **Prise en charge par l'Etat des dépenses du service public de la justice**

Cet article reprend le principe du transfert des compétences de justice à l'Etat tel qu'il était proposé par l'article 64 du présent projet de loi. Il lui donne cependant une portée plus large. En effet, l'article 64 ne prévoit la prise en charge par l'Etat que des charges de fonctionnement supportées par les Collectivités territoriales ainsi que la charge du remboursement des emprunts souscrits par ces collectivités pour la construction ou la rénovation des bâtiments judiciaires lorsque ces opérations sont entreprises dans le cadre de programmes d'équipement définis en accord avec l'Etat.

L'article 44-1 qui vous est proposé englobe l'ensemble des dépenses de personnel, de matériel et d'équipement du service public de la justice. Il y ajoute les frais occasionnés par la mission des conciliateurs. Cette adjonction est typique de la façon dont il convient que le législateur lutte contre les transferts de charges qui sont souvent imposées aux collectivités locales de façon indirecte souvent, comme c'est le cas, en ce qui concerne les conciliateurs par le biais d'une simple circulaire.

Votre Commission tient à préciser cependant que les différences avec le projet du Gouvernement ne sont pas aussi grandes qu'il n'y paraît puisqu'elle vous proposera, dans le cadre du titre additionnel V relatif aux dispositions financières, de limiter l'importance des allègements de charges aux dépenses de fonctionnement des communes et aux seules dépenses d'équipement des départements.

Le deuxième alinéa de cet article, qui reprend exactement les dispositions déjà adoptées par le Sénat, s'efforce de prévoir la prise en charge des

annuités d'emprunts restant à courir et contractés par les collectivités locales pour financer les acquisitions foncières et immobilières ainsi que les travaux de construction et d'équipement portant sur des immeubles affectés au service public de la justice.

Une telle disposition est indispensable d'une part pour ne pas léser les collectivités qui, en dépit de carences de l'Etat, n'avaient pas hésité, pour le bon fonctionnement de la justice, à engager leurs propres deniers afin d'améliorer ces installations.

D'autre part, il convient de ne pas pénaliser les collectivités locales qui envisagent de poursuivre ou d'entreprendre au cours de l'année 1981 ou 1982, des travaux d'amélioration des bâtiments de justice.

#### Article additionnel 44-2 (*nouveau*)

##### **Mise à disposition des immeubles et de leurs dépendances**

Votre Commission, comme elle l'avait fait lors de la discussion du texte précédent, s'est préoccupée des conséquences juridiques des transferts des charges des bâtiments de justice des collectivités locales à l'Etat.

Par cet article elle entend prévenir toute tentative qui tendrait à demander le transfert de propriété des bâtiments existants des collectivités locales vers l'Etat. **Elle organise donc la procédure de mise à disposition de ces bâtiments, l'Etat doit affecter ceux-ci au service public de la justice et tout en ne devenant pas propriétaire, il assume l'ensemble des obligations attachées à leur propriété.** Il peut apporter toute modification ou faire toute extension des bâtiments qu'il jugeait utile sans pouvoir en changer l'affectation et il assure bien entendu l'ensemble des charges de fonctionnement qu'il s'agisse des cours d'assises, des tribunaux de grande instance ou d'instance, des greffes permanents et des bureaux du livre foncier, des conseils de prud'hommes, des tribunaux de commerce ou des tribunaux administratifs.

Elle prévoit également la possibilité pour les collectivités locales de transférer la propriété par la voie de conventions.

**Article additionnel 44-3 (nouveau)**

**Substitution de l'Etat aux droits et obligations  
de la commune ou du département**

Cet article est la suite de l'article précédent. Il prévoit, afin qu'il n'y ait pas de rupture dans le fonctionnement du service, la substitution de l'Etat aux collectivités locales de tous leurs droits et obligations en ce qui concerne les baux et les conventions collectives que ces collectivités locales auraient été amenées à conclure en vue d'assurer le logement des juridictions et des services, ainsi que pour tout contrat destiné à assurer l'entretien ou la conservation des bâtiments et le fonctionnement des services concernés.

**Article additionnel 44-4 (nouveau)**

**Mesures transitoires**

Afin que les travaux ne subissent pas d'interruption, cet article organise la passation des pouvoirs en ce qui concerne les travaux en cours. Il prévoit que les collectivités locales maîtres d'ouvrage devront mener à terme les tranches de travaux projetées ou en cours de réalisation.

L'Etat recevra en toute propriété les acquisitions foncières et immobilières, les études, les travaux réalisés ou en cours; en compensation, il prendra en charge les dépenses engagées par les collectivités locales pour achever les tranches de travaux qui auraient été entamées.

**Article additionnel 44-5 (nouveau)**

**Abrogations**

Cet article abroge diverses dispositions qui mettaient à la charge des collectivités locales, une part des dépenses de fonctionnement et d'équipement du service public de la justice.

## CHAPITRE II

### POLICE

#### Article additionnel 44-6 (*nouveau*)

#### **Suppression des contingents de police et étatisation de la police municipale**

Le premier alinéa de cet article reprend à la fois les dispositions de l'article 63 du présent texte et de l'article 59 du projet de loi que vous avez déjà adopté.

En vertu de cet alinéa, la participation obligatoire des communes au fonctionnement de la police d'Etat, participation qui avait été du reste progressivement réduite, est supprimée.

Votre Commission vous propose un deuxième alinéa qui va au-delà de la prise en charge des contingents de police actuels, qui avaient d'ailleurs été réduits considérablement au fil des années. Elle vous propose de prévoir, dans les communes de plus de 2 000 habitants, l'étatisation des forces de police qui ne l'auraient pas encore été malgré la décision de principe en vigueur depuis près de 40 ans.

Le dispositif proposé reprend celui qui figure dans le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, sous réserve d'une importante modification. Votre Commission a voulu soulever, en effet, le problème de la police municipale qui constitue une charge croissante pour les communes.

Dans les communes où la police est déjà étatisée, le maire est souvent contraint, en raison de l'insuffisance des effectifs, de recourir à des recru-

tements complémentaires. La police d'Etat ne supprime pas la police municipale.

Le problème est cependant encore plus aigu dans les communes d'une certaine importance dont la police n'est pas encore étatisée et où le maire, agissant comme autorité de l'Etat, doit néanmoins pouvoir disposer d'effectifs suffisants pour faire face à ses responsabilités.

La « barre » de 10000 habitants a paru trop élevée à votre Commission et ne pas tenir compte suffisamment de la diversité des situations. Elle vous propose de l'abaisser à 2000 habitants, seuil qui constitue la limite entre les communes rurales et les communes urbaines, les premières bénéficiant des services de la gendarmerie qui, par définition, est entièrement à la charge de l'Etat. D'autre part, c'est le seuil en-dessous duquel peut être attribué aux communes les plus défavorisées une dotation minimale de fonctionnement. La fixation d'un seuil ne signifie pas que votre Commission souhaite que toutes les communes dont la population est supérieure à 2000 habitants fassent l'objet d'une mesure d'étatisation de leur police. Elle souhaite simplement ouvrir cette possibilité, étant entendu qu'il reviendra au Gouvernement, par la voie d'un décret en Conseil d'Etat, de redéfinir les critères de l'étatisation : conditions d'effectifs et de catégories professionnelles des effectifs, catégorie de population à laquelle la commune appartient.

La date de référence du 1<sup>er</sup> janvier 1981 a été choisie afin d'éviter que des communes ne recourent à des recrutements massifs avant l'entrée en vigueur de la loi et imposent ainsi indirectement une charge nouvelle à l'Etat.

#### **Article additionnel 44-7 (nouveau)**

##### **Pouvoirs de police du maire et du représentant de l'Etat dans les communes où la police est étatisée**

Cet article additionnel qui avait été introduit à l'initiative du rapporteur de la Commission des Lois, M. Lionel de Tinguy a pour objet de préciser ce que sont les responsabilités respectives du maire et du représentant de l'Etat dans les communes où la police est étatisée.

La rédaction actuelle du Code procède par renvoi d'article à articles ce qui rend l'interprétation du texte fort difficile. Votre Commission vous

propose non pas de modifier la situation présente mais d'en clarifier l'expression.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, en effet, la plupart des pouvoirs de police énumérés à l'article 131-2 du Code des communes continuent à être menés par le maire des communes où la police est étatisée. Il n'y a d'exception que pour les atteintes à la tranquillité publique résultant de ce que l'on pourrait appeler en termes générique « des manifestations » ; les autres pouvoirs de police y compris ceux qui concernent la police de tranquillité, restent à la charge du maire, notamment dans les foires, marchés, jouissances, cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics, selon l'énumération traditionnelle qu'il vous est proposé de conserver.

Il vous est proposé également de compléter cette clarification par un alinéa rappelant que les forces de police étatisées sont chargées notamment d'exécuter les arrêtés de police du maire, dans la mesure où celui-ci agit souvent en tant qu'autorité de l'Etat et est donc soumis aux pouvoirs hiérarchiques du représentant de celui-ci dans le département.

#### **Article additionnel 44-8 (nouveau)**

##### **Pouvoirs de police du représentant de l'Etat dans les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val de Marne**

La situation des départements dits de la petite couronne, issus du démembrement du département de la Seine, est une survivance historique qui justifie que des dispositions spéciales du Code des communes lui soient consacrées.

En plus des pouvoirs qu'il détient dans les communes où la police est étatisée, le représentant de l'Etat a en effet également la charge de la police sur la voie publique, sur les routes à grande circulation. Votre Commission ne vous propose pas de modifier la situation actuelle, elle en propose simplement une expression plus claire. Cette clarification implique notamment la suppression de l'article L. 132-7 du Code des communes qui était un article de renvoi à d'autres articles.

### CHAPITRE III

#### AIDE SOCIALE ET SANTE

Ce chapitre est assurément destiné à devenir l'un des plus importants du projet de loi. Les budgets d'aide sociale constituent, en effet, très souvent près de la moitié des dépenses départementales. Elles sont par ailleurs assez mal supportées dans la mesure où les élus locaux sont totalement dépourvus de maîtrise à leur égard.

C'est dans ce domaine que les compétences et les financements sont les plus imbriqués. Les collectivités locales ne peuvent que payer des contingents définis en dehors d'elles par la voie du décret et selon des critères en grande partie désuets.

Votre Commission vous propose d'adopter une série d'articles répartissant clairement les diverses compétences existantes en la matière entre les divers niveaux de collectivité territoriale. Elle s'est largement inspirée, dans cette matière particulièrement délicate, des longs travaux menés à l'occasion du débat précédent.

##### Article additionnel 44-9 (*nouveau*)

#### **Principe de la répartition des charges sous forme de blocs de compétences entre l'Etat, la région et le département**

Il n'est rien de plus insupportable que d'ignorer ce que l'on paie et d'être dépourvu des moyens de commander à ceux que l'on finance.

Pour mettre fin à cette situation, votre Commission vous propose d'adopter un article de principe prévoyant la répartition des actuelles compétences d'action sociale et de santé entre la commune, le département et l'Etat, **sous la forme de blocs de compétences**. On peut noter que c'est également la méthode qu'a retenue l'Italie. La loi du 22 Juillet 1975, qui organise le transfert des compétences entre l'Etat et les régions, stipule dans son article premier : « la définition des matières devra être réalisée par secteurs organiques, non sur la base de la compétence du ministère... mais sur la base de critères objectifs... de telle sorte que le transfert soit complet et qu'il ait pour finalité d'assurer une réglementation et une gestion systématique et programmée des attributions constitutionnelles revenant aux régions ».

Votre Commission avait d'abord envisagé de ne pas répartir les différents services et prestations entre les différentes collectivités. Elle

souhaitait s'en tenir à la définition du principe de la répartition en blocs de compétences.

Par la suite cependant elle a décidé de vous proposer, dès l'entrée en vigueur de la présente loi, une répartition claire entre le département, la commune et l'Etat de façon à ce que ce chapitre contienne le même degré de précision que les autres chapitres relatifs aux compétences. Elle a été très aidée dans cette tâche par les travaux effectués précédemment soit par elle-même, soit par votre Commission des Affaires sociales. La répartition qu'elle vous propose sous une forme simplifiée dans les trois articles suivants correspond pour l'essentiel à la répartition que vous aviez déjà votée en 1979. Elle comporte seulement une différence : l'aide sociale à l'enfance que le Gouvernement précédent avait tenu à conserver parmi les prérogatives de l'Etat, au moins provisoirement, en attendant la réorganisation d'ensemble de ce service, est décentralisée au niveau du département par l'article additionnel 44-10 (*nouveau*) ci-dessous.

En effet, il a paru plus logique que l'ensemble des compétences relatives à l'enfance soit décentralisé et que soient ainsi permises d'éventuelles réorganisations de services débouchant sur des actions globales.

**Articles additionnels 44-10 (*nouveau*)  
et 44-11 (*nouveau*)**

**Décentralisation des compétences au niveau  
des collectivités locales**

La répartition qui vous est proposée correspond à l'application de deux critères simples :

— sont rattachés aux départements les équipements et services de « voisinage », c'est-à-dire les équipements concernant une population géographiquement limitée et qui ne pouvait être définis qu'en connaissance du milieu local. Sous ce premier critère, se rattachent la garde des jeunes enfants, la protection maternelle et infantile, l'aide sociale à l'enfance, le service médical départemental et, en ce qui concerne la santé, les bureaux municipaux d'hygiène et leur contrôle, la prophylaxie anti-tuberculeuse et anti-vénérienne.

— le deuxième critère concerne les prestations. Sont confiées aux collectivités locales les prestations dont l'octroi nécessite l'appréciation d'aide sociale aux personnes âgées, aux personnes handicapées, mais limitées à la partie concernant l'hébergement, l'aide ménagère et l'aide médicale, à l'exclusion des cotisations d'assurance-maladie. Il s'agit en fait du « ticket modérateur ».

Ces partages ne sont pas totalement satisfaisants mais ils constituent une première tentative que votre Commission entend faire valoir auprès du Gouvernement car elle a l'immense mérite, dans une matière infiniment complexe, d'exister et d'avoir été déjà adoptée par le Parlement.

En ce qui concerne le détail des mesures, votre rapporteur se permet de renvoyer au rapport pour avis de la Commission des Affaires sociales, présenté par M. Jean Cherioux, et dont le tome I est consacré à la répartition des compétences en matière sanitaire et sociale entre l'Etat et les collectivités locales<sup>(1)</sup>. Le tableau suivant rappelle de façon synoptique la répartition des compétences qui vous est proposée par le présent chapitre.

**TABLEAU SYNOPTIQUE RÉCAPITULANT LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI**

Forme d'aide	Avant réforme	Après réforme
<b>1. Aide sociale.</b>		
• Aide à l'enfance .....	Groupe I.	• Collectivités locales.
• Aide à la famille .....	Groupe III (1).	• Etat.
• Aide aux personnes âgées .....	Groupe III.	• Collectivités locales: hébergement, aides à domicile.
		• Etat: allocation simple à domicile.
• Aide aux handicapés .....	Groupe III.	• Collectivités locales: hébergement, aides à domicile.
		• Etat: allocation compensatrice, allocation différentielle, centres d'aide par le travail.
• Aide médicale générale (aide) à domicile, aide hospitalière) ...	Groupe III.	• Collectivités locales.
• Cotisations d'assurance-maladie .	Groupes II et III.	• Etat.
• Aide médicale aux tuberculeux et aux malades mentaux .....	Groupe II.	• Etat.
• Aide au logement, à l'hébergement et à la réadaptation .....	Groupe II.	• Etat.
• Service social départemental .....	Groupe I.	• Collectivités locales.
<b>2. Santé.</b>		
• Protection générale de la santé ...	Groupe I.	• Etat, sauf bureaux municipaux.
• P.M.I. ....	Groupe I.	• Collectivités locales: dispensaires, consultations, interventions à domicile, formation des assistantes maternelles.
		• Etat: contrôle des établissements, prime de maternité D.O.M.
• Santé scolaire .....	Etat (2).	• Etat.
• Tuberculose .....	Groupe I.	Collectivités locales.
• Maladies vénériennes .....	Groupe I.	
• Lèpre (3) .....	Groupe I.	
• Cancer .....	Groupe I.	
• Maladies mentales (sectorisation psychiatrique) .....	Groupe I.	Etat.
• Alcoolisme .....	Groupe I.	
• Toxicomanie .....	Groupe I.	

(1) Sauf pour les aides aux familles de militaires, actuellement à la charge exclusive de l'Etat.

(2) Sauf dans 17 municipalités, dont Paris, qui assurent elles-mêmes le service de santé scolaire sur leurs propres ressources.

(3) Cette compétence ne concerne en fait que les départements d'outre-mer.

(1) Sénat n° 337 (1978-1979).

Au cours de l'examen des articles du tome V vous seront fournies des indications chiffrées concernant le coût de chaque action transférée.

Les compétences communales concernent les services municipaux de désinfection et les bureaux municipaux d'hygiène, sans préjudice des actions complémentaires qui pourraient être organisées par elles ou des actions que les communes souhaiteraient pouvoir exercer directement elles-mêmes, dans le cadre de conventions avec le département dans les conditions prévues à l'article additionnel 44-16 (*nouveau*) ci-dessous.

#### Article additionnel 44-12 (*nouveau*)

##### **Compétences attribuées en totalité à l'Etat**

Demeurent à l'Etat pour l'essentiel l'ensemble des aides financières telles que l'aide aux handicapés, à la famille, l'aide aux personnes âgées ainsi que, sans qu'il soit besoin de le dire, les régimes d'assurance-vieillesse par l'intermédiaire le minimum vieillesse (pension de base, allocation supplémentaire du fonds national de solidarité).

L'Etat conservera ainsi la plupart des dépenses lourdes pour lesquelles le recours à la solidarité nationale paraît justifié.

Figureraient à sa charge également les interventions s'adressant à des catégories marginales, mal intégrées à la vie locale (malades mentaux et tuberculeux, personnes sans domicile de secours) et les formes d'aide dont le montant et les conditions d'admission sont fixés à l'échelon national comme en matière de sécurité sociale.

#### Article additionnel 44-13 (*nouveau*)

##### **Définition des prestations d'aide sociale mises à la charge des collectivités locales Rôle du Conseil général en matière d'aide sociale**

Par cet article, votre Commission inaugure une série de trois articles additionnels qui se préoccupent en fait des conséquences adminis-

tratives et financières du principe de répartition des compétences posé par les articles précédents.

L'article 44-13 (*nouveau*), qui reprend en partie les dispositions adoptées par le Sénat lors de la discussion du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, a pour objet de définir le rôle qui sera celui du Conseil général dans la définition des prestations d'aide sociale qui seront mises à la charge des collectivités locales.

**Il est d'abord rappelé très clairement que le Conseil général sera tenu de respecter les dispositions insérées dans le Code de la famille et de la Santé publique afin de bien marquer que le pouvoir de nature réglementaire que le Conseil général sera amené à exercer s'inscrira dans une série de définitions législatives analogues à celles qui existent actuellement, ceci afin d'éviter que de trop grandes disparités ne s'instaurent entre les bénéficiaires des prestations ou services suivant leur département de résidence. L'assemblée départementale sera donc ainsi tenue de respecter une sorte de minimum social. De même, s'imposeront à elle, dans des limites qui seront définies par une loi ultérieure, les règles et les modalités d'admission aux différentes formes d'aide sociale assorties comme à l'heure actuelle, de possibilités de recours aux commissions départementales et à la commission centrale d'admission à l'aide sociale.**

Cet article réserve les droits des tiers puisqu'il rappelle que le Conseil général doit arrêter des règles générales et publiques pour permettre les recours et afin que chacun soit informé clairement sur ses droits.

**Le deuxième alinéa, qui concerne plus particulièrement la santé publique, réserve la compétence des communes et de leurs groupements pour les actions qu'elles auraient organisées à leur seule initiative. Tel est le cas en particulier des bureaux municipaux d'hygiène dont il n'est pas question de dessaisir les municipalités.**

Le troisième alinéa donne enfin à l'assemblée départementale un droit de regard général sur tous les établissements au financement desquels le département participe. Il a déjà ce droit, du moins pour les établissements partiellement financés par le département, mais il n'exerce guère cette prérogative. Comme le rappelait le rapporteur de la Commission des Lois sur le projet de loi pour le développement des respon-

sabilités des collectivités locales « une fois les conventions passées, on peut dire que les établissements conventionnés fonctionnent un peu à leur gré. » Il paraît souhaitable d'amorcer par un texte de ce genre une organisation coordonnée de tous les services sociaux dans le département, qui est souhaitée depuis longtemps mais que le pouvoir de coordination confié aux préfets ne suffisait pas à réaliser. Il n'est pas question pour autant de donner une sorte de pouvoir d'ingérence du Conseil général dans le fonctionnement même des établissements mais bien d'assurer dans les conditions les meilleures l'information des élus et de la population sur l'utilisation des crédits qu'ils ont votés.

#### Article additionnel 44-14 (nouveau)

### **Répartition des dépenses d'aide sociale entre les collectivités locales. Création d'un budget annexe au budget départemental**

Cet article est un complément indispensable de la révision des barèmes d'aide sociale qui sera proposée dans le Titre V relatif aux conséquences financières de la réforme.

Il rappelle le caractère obligatoire pour les collectivités locales des dépenses d'aide sociale et d'action sanitaire. Dans la situation nouvelle, si la répartition proposée par votre commission, et que le Sénat avait déjà votée, était introduite, c'est le département qui supporterait l'essentiel des compétences transférées. S'agissant d'une action d'intérêt général, il est cependant normal de maintenir le principe d'une participation des communes, d'autant plus que les plus grandes d'entre elles souhaitent assumer elles-mêmes un certain nombre de missions, en plus ou à la place du département.

Il est conforme au principe de la décentralisation de donner au Conseil général un pouvoir plus grand qu'il ne possède aujourd'hui en matière de répartition de ces dépenses entre les communes, tout en l'enserrant par la loi dans une série de conditions destinées à s'assurer que la répartition des dépenses qu'il fera correspondra à la plus grande équité possible.

D'ores et déjà, les conseils généraux procèdent à la sous-répartition des contingents en application d'un décret n° 56-468 du 9 mai 1956

qui, bien entendu, sera rendue caduque par le transfert de l'exécutif au président du Conseil général dans la mesure où toutes les règles seront fixées désormais soit par la loi, soit par le Conseil général lui-même.

En application de ce décret, le Conseil général arrête, au cours de sa première session ordinaire, les bases de la répartition entre les communes. Pour ce faire, il doit, à concurrence de 10 % au moins et de 25 % au plus du contingent de l'ensemble des communes, répartir celui-ci au prorata du nombre pendant l'année écoulée des bénéficiaires de l'aide sociale résidant dans chaque commune, au moment de leur admission à l'aide sociale et ayant un domicile de secours. Pour le surplus, il doit tenir compte de « tous les autres éléments susceptibles de permettre une évaluation équitable des charges sociales assumées par les communes et leurs ressources ». La rédaction du deuxième alinéa qui vous est proposée s'inspire d'idées comparables et prévoit, en particulier, que la sous-répartition entre les communes devra tenir compte notamment de leurs ressources et du domicile des personnes aidées sans préjudice d'autres critères qui pourraient être fixés dans le cadre de la loi complémentaire à laquelle il est fait référence à la fin de ce chapitre.

Le troisième alinéa s'efforce d'organiser une présentation claire des dépenses sociales du département. Il prévoit la **création d'un budget annexe au budget départemental**. Ses dispositions doivent être rapprochées de celles de l'article suivant qui prévoit que le Conseil général sera informé au moment du vote du budget des dépenses de l'Etat dans le même domaine. Il y a là l'application, dans le secteur si important de l'action sanitaire et sociale, de l'esprit de dialogue et de coopération entre le Conseil général et le représentant de l'Etat que votre commission, à la différence de l'Assemblée Nationale, a voulu esquisser dans le Chapitre III du Titre II relatif au fonctionnement du Conseil général.

Le quatrième alinéa du texte proposé ne fait que confirmer la compétence des tribunaux administratifs en cas de litige concernant la répartition des dépenses d'aide sociale et de santé. Il s'inscrit donc dans la logique définie aux articles 2, 3 et 3 bis du texte proposé. Il réserve cependant les dispositions de l'article 201 du Code de la famille et de l'aide sociale qui organisent une procédure particulière de recours devant la section permanente du Conseil supérieur de l'aide sociale contre les arrêtés fixant les prix de journée des établissements publics ou privés. Il va de soi que la compétence de fixation de ces prix de jour-

née variera en fonction des compétences définies au présent chapitre et qu'il conviendra de préciser.

**Article additionnel 44-15 (nouveau)**

**Etats prévisionnel de l'action sanitaire et sociale  
de l'Etat dans le département**

Ainsi qu'il a été dit précédemment, cet article, qui vise à créer un état prévisionnel de l'action sanitaire et sociale de l'Etat dans le département, permettra au conseil général d'être informé au moment du vote du budget départemental d'action sociale des dépenses de l'Etat dans le même domaine. Cela permettra un dialogue et une coopération entre le conseil général et l'Etat.

**Article additionnel 44-16 (nouveau)**

**Possibilité de décentralisation des compétences  
du département au niveau de la commune**

Votre commission, dans le cadre du partage qui vous est proposé, n'a pas voulu cependant imposer un modèle unique, notamment dans les départements où des villes importantes ont déjà pris à leur charge directe de nombreuses compétences en matière d'aide sociale ou de santé. Cet article est destiné à permettre à des communes, en accord avec le département à qui restera la compétence de principe, de continuer à exercer les compétences qu'elles exercent aujourd'hui, sous réserve de ne pas porter atteinte au caractère départemental des services concernés si ces services sont de la compétence du département.

**Article additionnel 44-17 (nouveau)**

**Loi complémentaire**

Cet article s'efforce de définir, dans le but notamment de maintenir un niveau de service public commun à l'ensemble des collectivités locales, et sous forme d'une liste non limitative, les règles qu'une loi

**complémentaire propre à l'action sociale et à la santé, se devra de définir :**

**1) procédure d'admission aux différentes formes d'aide sociale.** Les commissions actuelles qui ont fait leurs preuves seront maintenues et leur indépendance devra être garantie. En principe également, des voies de recours seront possibles ce qui permettra d'unifier leur jurisprudence et de rendre comparables, dans une certaine mesure, les conditions d'admission. Ces procédures sont à l'heure actuelle définies par les articles 128 et 129 du Code de la famille et de l'aide sociale. Elles comportent un appel devant la Commission départementale de l'aide sociale.

**2) Les deuxièmes règles générales définies sont les règles minimales relatives à la mise en jeu de l'obligation alimentaire, règles qui sont manifestement de la compétence nationale, dans la mesure où elles traduisent une certaine conception de la société et des relations entre ses membres.**

**3) L'édiction des règles nécessaires à la détermination du domicile de secours seront d'autant plus essentielles que beaucoup d'actions seront désormais autonomes. Il convient de prévoir également le sort des personnes dites sans domicile fixe. La meilleure solution semble être de mettre ces personnes à la charge de l'Etat.**

**Le dernier alinéa est plus large.** Il vise à organiser, dans le même esprit que les articles précédents, le contrôle du conseil général sur la création, le fonctionnement et le financement des établissements et services sociaux, médico-sociaux et de longs séjours, établissements qui sont particulièrement coûteux.

Article additionnel 44-18 (*nouveau*)

### **Abrogations**

Cet article abroge les dispositions contraires aux principes retenus lors de l'examen des articles précédents.

## CHAPITRE IV

### EDUCATION

Les compétences en matière éducative sont un excellent exemple des compétences naturellement décentralisées mais qui ont été reprises peu à peu par des voies obliques telles que les circulaires, les règlements, en particulier ceux concernant la sécurité, sans parler bien sûr du statut des personnels et de leur organisation fortement centralisée, et du souci d'indépendance que manifestent les services qui ont la charge de les administrer.

Quelle autre institution que l'école correspond elle mieux à cette image de l'autonomie communale à laquelle la société française est demeurée attachée malgré toutes les tentatives d'imitation des différents modèles étrangers ?

L'intention du texte qui vous est proposé est de réaffirmer la règle républicaine définie par la loi du 19 juillet 1889 selon laquelle l'école primaire est de la compétence de la commune et en tirer les conséquences aux autres niveaux d'enregistrement.

Tel est l'objet des articles additionnels 44-13 et 44-15 (*nouveau*) ci-dessous.

Les autres articles prévoient la décentralisation au niveau départemental, des compétences en matière d'octroi des bourses scolaires et d'organisation des transports.

Articles additionnels 44-19, 44-20 et 44-21 (*nouveaux*)

#### **Ecole communale et transferts de la charge de l'indemnité de logement des instituteurs à l'Etat**

L'article additionnel 44-19 (*nouveau*) ne fait que confirmer la situation actuelle ; il inscrit d'autre part une répartition des compéten-

ces par niveau d'éducation qui correspond assez bien aux différents niveaux de collectivité. Il traduit une idée simple à laquelle les citoyens sont attachés.

Cet examen est indissociable de ceux des articles additionnels 44-20 et 44-21 nouveaux qui sont relatifs à la répartition entre la commune et l'Etat des charges du personnel enseignant. Les dépenses de personnel, en particulier celles concernant les instituteurs, demeurent à la charge de l'Etat.

Le logement de chacun des membres du personnel enseignant attaché aux écoles communales est une dépense obligatoire pour les communes depuis l'article 14 de la loi du 30 octobre 1886. Les communes se sont, pour la plupart, attachées à régler au mieux ce problème, soit qu'elles proposent un logement à leurs instituteurs, ce qui est le cas le plus fréquent dans les communes rurales, soit qu'elles lui versent une indemnité de logement.

**A dire vrai, les conditions d'octroi de l'indemnité de logement des instituteurs constituent aujourd'hui un maquis quasi-inextricable caractérisé par sa très grande diversité.**

Sur 250 000 instituteurs des écoles publiques, 37 % bénéficient d'un logement et 63 % perçoivent une indemnité. On note une très grande variété dans cette répartition en fonction de la taille des communes. Les communes de moins de 2 000 habitants logent effectivement leurs instituteurs à concurrence de 70 %. Les proportions sont inversées dans les quelques 3 700 communes de plus de 2 000 habitants.

La fixation des indemnités est fondée sur des textes anciens, qu'il s'agisse du décret du 25 octobre 1894 ou du décret du 21 mars 1922. Le montant de l'indemnité est fixé en principe pour chaque école et pour chaque catégorie d'instituteurs. Il était fixé jusqu'ici par arrêté préfectoral. Le fait cependant que la responsabilité de la détermination de son montant incombe à une autorité censée représenter l'unité nationale n'a pas eu pour effet de normaliser beaucoup le montant de cette indemnité. Le tableau suivant établit pour l'année 1979 en donne une idée. Peut-être faut-il voir là un signe que le système centralisé dans lequel nous avons vécu jusqu'ici avait été lui-même contraint d'admettre la forte réalité de la décentralisation.

La troisième caractéristique de l'indemnité de logement des instituteurs a trait au régime particulier. Il existe d'abord un système de majoration pour diverses situations de famille, notamment dans le cas

de l'instituteur marié à une institutrice, tous deux exerçant dans des écoles distinctes de plus de deux kilomètres et qui peuvent alors cumuler les indemnités. Il y a eu enfin, au fil du temps, extension du champ d'application. Les modalités de prise en charge par l'Etat, déjà déterminées par le Sénat lors de l'examen du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales seront examinées à l'occasion du Titre V consacré aux allègements de charges.

Pour l'instant, il convient de s'interroger sur l'opportunité d'un tel transfert. Pour la très grande majorité des maires, cette opportunité ne fait aucun doute. Elle est l'expression d'une revendication ancienne lors de tous les congrès. Elle est une des charges les plus mal supportées par la commune et ce d'autant plus que le montant de l'indemnité est déterminé en dehors d'elle; très souvent, des communes rurales se trouvent en possession d'un logement et doivent en même temps verser une indemnité qui, trop souvent, sert à rembourser un emprunt ou à payer un loyer destiné à se loger dans la ville voisine.

Les articles 44-20 et 44-21 (nouveaux) vous proposent de mettre fin à ce système en réalisant clairement le transfert de la responsabilité du logement des instituteurs de la commune à l'Etat. Ils ne font que reprendre des articles déjà votés par le Sénat et dont le principe avait été accepté par le précédent Gouvernement. On se souvient d'ailleurs que celui-ci avait accepté, dans le cadre de la réforme de la dotation globale de fonctionnement, de procéder à une première application de ce principe dans l'année 1981. De fait les communes ont reçu cette année, qu'elles logent ou non leurs instituteurs, une dotation correspondant au 1/6<sup>e</sup> de l'indemnité de logement moyenne calculée sur l'ensemble des indemnités versées aux instituteurs non logés. Il s'agit d'une règle forfaitaire en attendant qu'une remise en ordre des différentes indemnités soit intervenue. Cette règle a semblé donner satisfaction puisque, comme on le verra au cours du titre additionnel V relatif aux finances, le présent Gouvernement propose de la reprendre et de l'appliquer dans les mêmes conditions.

Conformément avec ce qui avait été prévu, les communes recevront cette année 1/3 du montant qu'elles ont reçu aujourd'hui, c'est-à-dire compte tenu de l'inflation, plus du double de la dotation perçue par instituteur l'année dernière.

**Enquête sur le logement des instituteurs en 1977.**

DÉPARTEMENTS	NOMBRE d'institu- teurs.	LOGÉS EN NATURE		BÉNÉFICIAIRES (indemnité).		Indemnités (montant en francs)
		Communes de plus de 2 000 habitants.	Communes de moins de 2 000 habitants.	Communes de plus de 2 000 habitants.	Communes de moins de 2 000 habitants.	
01 - Ain .....	2 138	339	648	545	206	3 120 à 5 400
02 - Aisne .....	3 005	365	782	831	266	3 456 à 7 343
03 - Allier .....	1 798	279	482	777	112	2 160 à 3 600
04 - Alpes (Haute-Provence) .....	»	»	»	»	»	»
05 - Alpes (Hautes-) .....	739	95	240	191	56	3 854 à 7 694
06 - Alpes-Maritimes .....	2 904	549	148	2 284	55	4 800
07 - Ardèche .....	1 337	166	379	344	90	3 240 à 4 500
08 - Ardennes .....	2 142	335	433	763	254	2 769 à 4 015
09 - Ariège .....	990	58	341	239	72	2 200 à 3 190
10 - Aube .....	1 503	308	434	448	109	2 968 à 4 391
11 - Aude .....	1 364	171	476	467	84	2 820 à 3 984
12 - Aveyron .....	1 163	109	467	357	73	3 840 à 6 036
13 - Bouches-du-Rhône .....	7 592	1 783	95	5 527	91	3 792 à 6 960
14 - Calvados .....	3 589	461	759	1 476	306	4 368 à 6 552
15 - Cantal .....	1 066	70	476	210	106	1 900 à 3 170
16 - Charente .....	1 588	208	436	575	167	2 553 à 4 321
17 - Charente-Maritime .....	2 537	343	643	1 032	258	2 394 à 5 530
18 - Cher .....	1 484	340	377	567	92	1 659 à 4 181
19 - Corrèze .....	1 144	158	398	473	115	1 800 (moins 500) minima 2 500 (plus 500)
20 - Corse du Sud .....	519	52	48	294	79	1 260 à 2 604
Corse (Haute-) .....	690	38	112	273	124	1 836 à 4 092
21 - Côte-d'Or .....	2 932	498	583	996	158	840 à 5 400
22 - Côtes-du-Nord .....	»	»	»	»	»	»
23 - Creuse .....	780	60	112	297	65	1 980 à 3 780
24 - Dordogne .....	1 930	151	536	547	245	2 608 à 5 039
25 - Doubs .....	»	»	»	»	»	»
26 - Drôme .....	2 152	282	389	963	113	4 020 à 6 636
27 - Eure .....	2 413	381	830	661	304	3 120
28 - Eure-et-Loir .....	1 806	340	409	661	167	2 478 à 4 802
29 - Finistère .....	2 810	549	180	1 416	118	1 623 à 3 621
30 - Gard .....	2 420	385	368	1 237	187	2 856 à 4 321
31 - Garonne (Haute-) .....	»	»	»	»	»	»
32 - Gers .....	989	76	280	272	121	3 120 à 4 520
33 - Gironde .....	4 680	763	681	2 860	376	3 540 à 5 550
34 - Hérault .....	2 764	452	332	1 576	158	2 933 à 4 252
35 - Ille-et-Vilaine .....	2 549	482	370	1 266	173	2 436 à 3 797
36 - Indre .....	1 174	205	364	374	74	1 300 à 4 200
37 - Indre-et-Loire .....	2 472	609	196	1 125	170	2 392 à 4 774
38 - Isère .....	5 044	1 084	687	1 739	113	3 020 à 6 365
39 - Jura .....	1 397	145	460	403	100	2 990 à 5 240
40 - Landes .....	1 490	206	370	504	92	720 à 3 162
41 - Loir-et-Cher .....	1 622	239	446	398	117	3 546 à 4 632
42 - Loire .....	3 502	584	397	1 927	104	1 812 à 2 165
43 - Loire (Haute-) .....	1 145	107	359	257	84	2 000 à 3 510
44 - Loire-Atlantique .....	3 514	797	144	2 025	73	3 576 à 4 212
45 - Loiret .....	2 870	492	449	1 090	135	889,18 à 6 449,27
46 - Lot .....	935	50	255	247	130	2 900 à 3 850
47 - Lot-et-Garonne .....	1 753	133	327	606	181	1 473 à 2 062
48 - Lozère .....	529	32	363	82	52	2 300 à 3 937
49 - Maine-et-Loire .....	2 638	424	459	1 101	170	1 876 à 3 192
50 - Manche .....	2 415	282	631	559	160	2 315 à 4 023

**Enquête sur le logement des instituteurs en 1977.**

DÉPARTEMENTS	NOMBRE d'institu- teurs.	LOGÉS EN NATURE		BÉNÉFICIAIRES (indemnité).		Indemnités (montant en francs)
		Communes de plus de 2 000 habitants.	Communes de moins de 2 000 habitants.	Communes de plus de 2 000 habitants.	Communes de moins de 2 000 habitants.	
51 - Marne .....	3 545	442	549	1 482	239	4 236
52 - Marne (Haute-) .....	1 297	209	415	367	113	3 300 à 4 980
53 - Mayenne .....	1 052	185	373	349	94	1 682 à 3 698
54 - Meurthe-et-Moselle .....	4 044	1 049	574	1 369	108	3 708 à 5 484
55 - Meuse .....	1 450	163	342	296	110	2 052 à 4 212
56 - Morbihan .....	1 705	264	175	720	53	3 990
57 - Moselle .....	5 646	1 355	792	2 483	552	2 778 à 7 189
58 - Nièvre .....	1 211	158	358	531	103	2 263
59 - Nord .....	12 389	2 237	734	8 061	716	1 224 à 4 970
60 - Oise .....	3 657	717	865	1 327	329	3 840 à 7 517
61 - Orne .....	1 607	166	704	407	314	2 754 à 3 960
62 - Pas-de-Calais .....	7 400	1 374	1 130	4 118	621	1 835 à 3 428
63 - Puy-de-Dôme .....	2 756	356	594	1 290	169	3 659 à 4 860
64 - Pyrénées-Atlantiques .....	2 885	235	367	582	203	3 060 à 6 690
65 - Pyrénées (Hautes-) .....	1 264	126	292	419	81	4 496 à 5 158
66 - Pyrénées-Orientales .....	»	»	»	»	»	»
67 - Rhin (Bas-) .....	3 247	412	846	1 326	409	600 à 5 335
68 - Rhin (Haut-) .....	3 191	454	626	1 495	261	1 200 à 6 620
69 - Rhône .....	6 202	1 250	457	3 652	207	1 800 à 11 460
70 - Saône (Haute-) .....	1 405	116	517	275	155	2 350 à 5 400
71 - Saône-et-Loire .....	2 768	537	708	1 097	178	2 024 à 5 343
72 - Sarthe .....	2 855	286	636	1 168	267	2 966 à 4 780
73 - Savoie .....	1 700	232	575	672	95	3 840 à 5 040
74 - Savoie (Haute-) .....	2 345	657	473	705	126	3 840 à 5 568
75 - Paris .....	»	»	»	»	»	4 176 à 6 264
76 - Seine-Maritime .....	7 095	1 211	1 031	3 337	525	5 300 à 6 650
77 - Seine-et-Marne .....	4 386	671	1 157	339	1 974	4 680 à 6 792
78 - Yvelines .....	»	»	»	»	»	»
79 - Sèvres (Deux-) .....	1 543	167	462	541	160	3 127 à 4 690
80 - Somme .....	3 302	553	698	1 043	333	3 756 à 6 055
81 - Tarn .....	1 759	157	320	727	87	3 036 à 4 776
82 - Tarn-et-Garonne .....	1 034	145	263	321	81	1 776 à 4 080
83 - Var .....	3 094	478	167	2 022	121	4 164 à 6 500
84 - Vaucluse .....	2 012	397	185	1 126	54	3 795
85 - Vendée .....	1 337	214	268	519	85	2 099 à 5 738
86 - Vienne .....	2 030	180	361	562	153	3 317 à 4 809
87 - Vienne (Haute-) .....	1 698	236	299	616	68	870 à 4 277
88 - Vosges .....	2 366	559	537	646	139	1 824 à 3 324
89 - Yonne .....	»	»	»	»	»	»
90 - Territoire de Belfort .....	723	129	78	341	72	2 520 à 3 120
91 - Essonne .....	5 160	1 624	222	3 223	182	4 750 à 7 130
92 - Hauts-de-Seine .....	6 734	696	5	5 051	1	4 560
93 - Seine-Saint-Denis .....	7 682	1 150	»	6 314	»	4 285
94 - Val-de-Marne .....	5 826	730	5	4 848	15	4 140 à 6 003
95 - Val-d'Oise .....	4 616	1 489	188	1 314	105	5 940 à 7 425
<i>Départements d'outre-mer</i>						
Guadeloupe .....	2 565	446	21	1 857	22	1 107 à 3 021
Guyane .....	»	»	»	»	»	»
Martinique .....	3 162	119	15	2 485	81	345 à 2 446
Réunion (La) .....	4 044	211	(1)	3 036	(1)	600 à 1 800

(1) Pas de communes de moins de 2 000 habitants.

## Article additionnel 44-22 (nouveau)

### Compétence des départements et de l'Etat

Cet article, qui est étroitement complémentaire de l'article additionnel 44-19, complète la mise en ordre des compétences en matière éducative. Déjà adopté par la Sénat, il s'inspire des conclusions du rapport de la Commission pour le développement des responsabilités des collectivités locales, dit rapport Guichard. Sur le plan pratique, il est susceptible de résoudre un certain nombre de difficultés, telle la répartition des charges des collèges entre les communes. Désormais cette catégorie d'établissements serait attribuée aux départements. Il va de soi cependant que les dépenses de personnels, s'agissant du service public de l'éducation nationale, ne seraient pas elles-mêmes transférées.

L'Etat ne conserverait plus dans sa compétence que les lycées et les universités.

Ce principe posé, il convient d'être réaliste et de rappeler que la nationalisation des collèges d'enseignement secondaire et des collèges d'enseignement général vient à peine d'être achevée, même si l'on sait que cette nationalisation ne s'est pas traduite par l'allègement des charges de fonctionnement que les collectivités locales en espéraient. Il sera donc nécessaire qu'une loi détermine les conditions de transfert résultant de cette nouvelle répartition des compétences. Ces dispositions sont prévues par l'alinéa premier du texte qui vous est proposé.

Le deuxième alinéa réserve la possibilité d'anticiper par voie de conventions sur le principe de ces transferts. Ces conventions devront avoir pour effet de transférer soit la propriété, soit tout ou partie des droits et obligations découlant de la propriété et du fonctionnement de l'établissement scolaire. On retrouve là une des particularités du régime de la domanialité publique qui a permis de résoudre au mieux le problème du transfert des équipements affectés au service public de la justice : il n'est pas nécessaire de transférer la propriété pour changer l'affectation.

Certains commissaires ont cependant tenu à attirer l'attention sur les difficultés pratiques que comporterait la détermination des charges de

fonctionnement lorsque, comme c'est encore souvent le cas, des classes du premier et du second cycle se trouvent réunies dans le même bâtiment.

#### Article additionnel 44-23 (*nouveau*)

### **Décentralisation des bourses scolaires**

Cet amendement est la reprise du texte que le Sénat avait adopté après de longs débats dans le cadre de la discussion du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales. L'économie de cet article est assez semblable à celle des articles relatifs à l'aide sociale.

Le premier alinéa pose le principe du transfert de la compétence d'attribution de l'aide financière aux familles des élèves au département. On rappellera à cet égard que, d'ores et déjà, le département est habilité, et beaucoup le font, à attribuer des bourses scolaires complémentaires.

La formule retenue s'applique aussi bien aux familles des élèves qui fréquentent des établissements scolaires publics qu'aux élèves qui fréquentent des établissements privés habilités à recevoir des boursiers, c'est-à-dire des établissements privés sous contrat d'association.

Le conseil général reçoit le pouvoir, comme en matière d'aide sociale, de déterminer les principes et les modalités de cette aide financière dont le montant ne peut être inférieur à un minimum fixé chaque année par la loi de finances, ceci afin de permettre d'atténuer les inconvénients que pourrait revêtir, vis-à-vis du citoyen, la décentralisation, tout particulièrement dans un domaine où il convient, à défaut d'établir l'égalité parfaite, de ménager au moins à chacun une égalité des chances.

Sous réserve de ce minimum, le conseil général arrête le barème applicable dans le département. Ce barème doit être public, donc susceptible de recours et les règles d'attribution ne doivent tenir compte que des ressources et des charges de l'enfant et de sa famille, à l'exclusion de toute autre considération afin d'éviter les favoritismes divers, notamment ceux qui seraient inspirés par des considérations politiques.

**Le système d'octroi est démarqué de celui des commissions d'aide sociale.** A l'échelon local, en fait à l'échelon cantonal dans la plupart des cas, statue une commission locale dans laquelle les élus sont représentés et dont le conseil général fixe les règles de composition et de fonctionnement. Des règles de recours à l'échelon départemental et à l'échelon national devront être aménagées. Enfin, cet alinéa donna la possibilité aux autorités qui examinent les demandes de bourse de vérifier la réalité des ressources des familles candidates.

Cet amendement reprend également un alinéa tout à fait prémonitoire qu'avait adopté le Sénat puisqu'il prévoit la mise à disposition gratuite par l'Etat aux départements qui le désirent des services nécessaires à l'instruction des demandes d'aide aux familles. Il ne pouvait être question en effet, au moins en l'état actuel des choses, d'effectuer le transfert de tels services. De même, s'agissant de la participation à un service public national, était-il peu envisageable de mettre les frais d'instruction des dossiers à la charge de la collectivité décentralisée. Elle en aura toujours la possibilité. Elle pourra aussi recourir aux services de l'Etat.

Enfin, le dernier alinéa, conformément à la répartition des compétences définies aux articles précédents réserve à l'Etat le financement des aides accordées aux élèves des classes préparatoires aux grandes écoles et des sections de techniciens supérieurs.

Il est à noter que depuis la rentrée de 1974 le pouvoir d'achat moyen des bourses a perdu 26 % dans les collèges, 9,8 % dans les lycées ; il a progressé de 0,4 % dans le second cycle court ; les crédits de bourse ont été réduits, en francs constants, de 28,5 % ; l'effectif des boursiers s'est amenuisé de 359 000 élèves soit 17,5 %.

### Effectif des élèves boursiers

Années Scolaires	PREMIER CYCLE (1)			SECOND CYCLE			TOTAL SECOND DEGRÉ		
	Effectif des élèves boursiers	Effectif global d'élèves	% boursiers élèves	Effectif des élèves boursiers	Effectif global d'élèves	% boursiers élèves	Effectif des élèves boursiers	Effectif global d'élèves	% boursiers élèves
1977-1978.....	1 293 189	3 389 000	38,2	623 520	1 816 000	34,3	1 916 709	5 205 000	36,8
1978-1979.....	1 191 334	3 384 000	35,2	589 941	1 862 000	31,7	1 781 275	5 246 000	33,9
1979-1980.....	1 116 669	3 383 000	33 0	549 634	1 899 000	28,9	1 666 303	5 282 000	31 5
Prévision									
1980-1981.....	1 050 590	3 389 000	31,0	539,84	1 928 000	28	1 590 430	5 317 000	29,9
1981-1982.....	1 021 200	3 404 000	30 0	533 775	1 941 000	27,5	1 554 975	5 345 000	29,1

(1) Sections d'éducation spécialisée comprises.

**Nombre de boursiers et montant moyen  
de la bourse en francs constants**

	COLLÈGES			LYCÉES			L.E.P.		
	Nombre de boursiers	Dépenses en millions de francs constants	Montant moyen de la bourse en francs constants	Nombre de boursiers	Dépenses en millions de francs constants	Montant moyen de la bourse en francs constants	Nombre de boursiers	Dépenses en millions de francs constants	Montant moyen de la bourse en francs constants
1974-75.....	1 410 703	627,1	444,15	309 114	270,0	872,8	304 595	303,3	995,45
1975-76.....	1 417 554	620,6	437,8	309 297	268,0	866,5	323 451	322,3	996,4
1976-77.....	1 424 018	595,5	418,2	310 141	266,5	859,3	331 566	323,3	975,1
1977-78.....	1 293 189	506,2	391,4	305 861	265,9	869,3	317 659	323,4	1 018,1
1978-79.....	1 191 334	431,2	361,9	287 270	242,1	842,8	302 671	294,7	973,7
1979-80.....	1 116 669	367,1	328,8	267 722	210,5	786,3	281 912	281,7	999,3

Déflateur utilisé : indice des prix à la consommation.

## Article additionnel 44-24 (nouveau)

### Décentralisation des transports scolaires

Plus encore que le précédent, cet article répond à une attente des élus locaux qui ont souffert longtemps des normes édictées par l'Etat en matière d'organisation des transports et qui ne tenaient pas suffisamment compte des réalités locales. D'autre part, chacun sait que l'aide financière de l'Etat sur ce chapitre a toujours été un sujet de controverse, chacun donnant un sens différent à la notion de gratuité des transports qui avait été promise par l'Etat. Les représentants de l'Etat, entendaient le mot gratuité au sens de gratuité pour les familles et, de fait, les collectivités locales étaient d'autant plus subventionnées qu'elles prenaient elles-mêmes en charge la part normalement réservée aux familles. Il s'ensuit une très grande disparité dans le taux de participation de l'Etat et des familles, suivant les départements, comme le montre le tableau ci-après.

Il y a d'ailleurs dans ce phénomène l'exemple de l'effet pervers que peuvent parfois revêtir les subventions spécifiques qui sont en fait souvent des moyens pour l'Etat d'appliquer sa politique à travers d'autres collectivités. En décentralisant les transports scolaires, le présent texte laisse le choix à chaque département de mener sa politique comme il l'entend et de faire appel, si cela lui paraît utile, à la prise de responsabilité des parents et à la participation financière des familles.

L'autre interprétation de la gratuité est celle des collectivités locales. Elles entendaient par ce terme que l'Etat prendrait en charge totalement le financement de ces transports. Il semble bien malheureusement qu'il y ait là un malentendu dont le Sénat s'est fait l'écho lors du débat précédent et que votre Commission des Lois s'était efforcée de dissiper en faisant de la prise en charge par l'Etat du financement des transports scolaires un préalable à leur transfert. La base sur laquelle auraient été calculées les sommes nécessaires au financement de ces transports auraient été ainsi fortement réévaluée.

La rédaction du premier alinéa de cet article se préoccupe de la protection du citoyen. Par sa rédaction, il s'assure que les élèves pourront bénéficier des transports quelle que soit l'école qu'ils fréquentent. Le deuxième alinéa, tout en admettant la nécessité d'une centralisation au niveau du conseil général du plan départemental des transports scolaires préserve la liberté des communes ou de leurs groupements, des établissements d'enseignement, des associations de parents d'élèves et des associations familiales.

Il serait paradoxal en effet que dans une loi de décentralisation l'on tentât d'imposer un modèle, quel qu'il fût.

Les tableaux suivants qui avaient été établis à l'occasion de l'examen de la loi précédente, et qui donc malheureusement, sont quelque peu anciens, donnent une idée de l'évolution des dépenses de transports scolaires depuis 1973.

En 1981 l'aide aux transports s'est élevée au chiffre global de 1 581 millions de francs, soit une augmentation de 19,4 % par rapport à 1980. Pour la campagne 1980-1981, 1 985 000 élèves ont été transportés soit 19,25 % de la population scolaire. L'objectif pour l'année 1980-1981 était de pratiquer un taux de subvention compris entre 59 et 64,5 % dans les départements où n'est pas réalisée la gratuité des transports scolaires pour les élèves ouvrant régulièrement droit à l'aide financière de l'Etat. Dans les départements où la gratuité est réalisée le taux de subvention oscille à l'heure actuelle suivant les caractéristiques locales entre 65 % et 70,2 %. Pour 1977-1978 le taux de participation de l'Etat était de 61,13 %, celui des départements de 32,03 % et celui des familles de 6,84 % ; les données correspondantes pour 1979-1980 s'établiraient à 60,94 %, 32 % et 7,06 %, marquant une légère progression de la participation des familles.

**Evolution des dépenses de transport scolaire de 1973 à 1979**

	CAMPAGNE 1975-1976	CAMPAGNE 1976-1977	CAMPAGNE 1977-1978 (chiffres provisoires)	CAMPAGNE 1978-1979 (prévision)	CAMPAGNE 1979-1980 (prévision)
Volume global des dépenses en millions de francs .....	1 150	1 329	(1) 1 514	1 708	(4) 1 806
Dépense moyenne à l'élève .....	682 F	757 F	830 F	908,5 F	(4) 928,5 F
<b>Part de l'Etat :</b>					
En chiffre absolu (millions de francs).....	698,4	829,2	(2) 954	(3) 1 076	(4) 1 138
En pourcentage de la dépense globale.....	60,7	62,4	Proche de 63	(3) 63	(4) 63
Part des collectivités locales, en pourcentage de la dépense globale	Env. 30	Env. 30	Env. 30	Env. 30	Env. 30
Part des familles, en pourcentage de la dépense globale .....	Env. 9,3	Env. 7,6	Proche de 7	Env. 7	Env. 7

(1) Chiffre tenant compte des hausses de tarifs de transport autorisées par le Gouvernement au début de l'année civile 1978 (4 p. 100 au 1<sup>er</sup> janvier 1978 pour les contrats de services spéciaux régulièrement reconduits, 5,5 p. 100 au 1<sup>er</sup> février 1978 pour les lignes régulières de transport de voyageurs.

(2) En retenant l'hypothèse selon laquelle seront effectivement ouverts les 24,6 millions de francs de crédits complémentaires dont le ministère de l'éducation a demandé l'attribution en 1978, en loi de finances rectificative, pour compenser l'incidence, sur le semestre janvier-juin 1978, des hausses de tarifs autorisées par le Gouvernement en janvier et février 1978.

(3) En retenant l'hypothèse selon laquelle seront effectivement ouverts les 20,4 millions de francs de crédits complémentaires dont le ministère de l'éducation a demandé l'attribution en 1978, en loi de finances rectificative, pour compenser l'incidence, sur le trimestre septembre-décembre 1978, des hausses de tarifs autorisées par le Gouvernement.

(4) En admettant que la hausse des tarifs de transports, à la rentrée de 1979, corresponde strictement à celle que les crédits inscrits au projet de budget de 1979 permettent de couvrir, soit 2,2 p. 100.

ANNEES	EFFECTIFS d'élèves transportés et subventionnés par l'Etat	DEPENSE TOTALE DE TRANSPORT supportée par les collectivités publiques			
		Participation de l'Etat		Participation des collectivités locales	
		En valeur absolue (En millions de francs)	En pourcentage de la dépense	En valeur absolue	En pourcentage de la dépense totale
1973-1974 .....	1 560 000	457,3	55,45	247	30
1974-1975 .....	1 621 000	572,9	60	287	30
1975-1976 .....	1 686 000	698,4	60,7	345	30
1976-1977 .....	1 756 000	829,2	62,4	400	30
1977-1978 (prévisions).....	1 823 000	954	63	454	30
1978-1979 (prévisions).....	1 880 000	1 076	63	512	30
1979-1980 (prévisions).....	1 945 000	1 138	63	542	30

## CHAPITRE V

### CULTURE

Votre commission s'est félicitée unanimement de la volonté du Gouvernement d'alléger les charges des collectivités locales et des régions en matière d'action culturelle. Elle a entendu à cet effet les explications de M. Jack Lang, Ministre de la Culture. Elle s'est étonnée cependant qu'au moment même où le Gouvernement propose un vaste mouvement de décentralisation, il crée une nouvelle forme de subventions spécifiques avec toutes les conséquences attachées à ce type de subventions : définition des objectifs en fonction desquels elle est attribuée, contrôle de ces objectifs. Cette création lui a paru notamment difficilement compatible avec l'institution d'une dotation globale d'équipement qu'elle vous propose par ailleurs. Elle n'a pas voulu cependant, pour l'année 1981, priver les collectivités locales de la somme de 500 millions de francs qui leur était offerte. Elle n'a pas voulu non plus, compte tenu des délais nous séparant de la fin de l'année 1981, compliquer par trop la tâche du nouveau Ministre de la Culture.

C'est pourquoi elle vous proposera, dans le cadre du titre V de reprendre sans le modifier l'article 61 qui institue une dotation de l'Etat aux collectivités locales en matière culturelle. Cependant, dans le cadre du présent chapitre, elle a tenu à vous proposer la mise en place d'un autre système de répartition des dotations culturelles qui pourrait intervenir à compter de 1983.

#### Article additionnel 44-25 (*nouveau*)

#### **Création d'un fonds d'intervention culturelle**

A compter de 1983 l'ensemble des actions relatives à la culture devront être rassemblées dans un fonds d'intervention culturelle qui

devra comprendre trois sections : une section régionale, une section départementale et une section communale.

En créant une section communale, votre commission a entendu aider en particulier les petites communes rurales dans leur volonté d'équipement en lieux de rencontres et d'animations, aujourd'hui appelés soit foyer rural, soit, d'un terme qu'il conviendrait de modifier, salle polyvalente.

Les crédits affectés à ce fonds seraient déterminés par la loi de finances et répartis selon des critères fixés par cette loi, étant entendu, que, comme cela a été prévu par le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, il serait nécessaire dès 1983 de globaliser les subventions d'équipement relatif aux bibliothèques municipales et aux salles polyvalentes, et équipements intégrés ; l'intention à terme serait de globaliser près de la moitié des crédits du ministère de la culture.

La création de ce fonds aurait également l'intérêt de simplifier considérablement les procédures d'octroi d'aide en matière de culture, et de réunir dans le cadre d'une institution unique la très grande diversité de fonds d'intervention existant à l'heure actuelle ainsi que le montre le tableau ci-joint.

**Liste des fonds d'intervention du Ministère de la Culture**

Dénomination	Date de création	Imputation budgétaire	Dotations 1979	Dotations 1980	Dotations proposées 1981
Fonds National du Livre	1976 (loi de finances pour 1976, article 38)	Compte d'affectation spéciale	28.400.000 F	34.500.000 F	34.500.000 F
Fonds Culturel du Livre	1976 (date du transfert au Ministère chargé de la Culture) - (décret n° 75.1003 du 29 octobre 1975)	Chapitre 43.10, art. 22, § 10	13.321.942 F	13.321.942 F	13.321.942 F
Fonds de création audiovisuelle	1979	Chapitre 43.01, art. 31	5.000.000 F	7.000.000 F	7.000.000 F
Fonds du patrimoine	1979 (Conseil des Ministres du 9 août 1978)	Chapitre 43.92, art. 60, § 10	10.000.000 F	10.000.000 F	12.100.000 F
Fonds d'Encouragement aux Métiers d'Art	1976 (Conseils restreints des 15 décembre 1975 et 29 janvier 1976)	Chapitre 43.30, art. 50, § 30	7.420.000 F	7.603.645 F	6.983.645 F
Fonds d'Intervention pour l'archéologie de sauvetage	1977 (décision interministérielle de 1976)	Chapitre 66.98, art. 22	A.P. 4.500.000 F C.P. 4.500.000 F	A.P. 4.700.000 F C.P. 4.700.000 F	A.P. 5.150.000 F C.P. 5.086.000 F
Fonds d'Intervention Culturelle	1971 (décision interministérielle de 1971 ; décrets n° 78.183 du 20.02.1978 et n° 79.308 du 5.04.1979)	Chapitre 43.93, art. 90	15.151.283 F	15.151.283 F	16.651.283 F
Fonds de soutien au théâtre privé (subvention de l'Etat à l'association pour le soutien du théâtre privé)	1964 (décret n° 64.1079 du 23 octobre 1964)	Chapitre 43.40, art. 14, § 30	4.210.240 F	4.210.240 F	5.210.240 F
Fonds de modernisation du cirque (subvention à l'association pour la modernisation du cirque)	1979 (décision interministérielle)	Chapitre 43.40, art. 14, § 10		3.700.000 F *	2.500.000 F
Soutien financier de l'industrie cinématographique	1960 (loi de finance pour 1960 article 76)	Compte d'affectation spéciale	288.000.000 F	342.000.000 F	347.000.000 F

\* Sur cette dotation 1980 de 3.700.000 F, 1.200.000 F sont destinés à un fonds de garantie du cirque dont le but est de soutenir des systèmes de prêts bancaires. Les crédits destinés au fonds de garantie du cirque qui avaient été initialement évalués à 1.500.000 F ont été ramenés à 1.200.000 F, sans qu'il soit nécessaire de reconduire cette mesure en 1981.

**Articles additionnels 44-26 (*nouveau*)  
et 44-27 (*nouveau*)**

**Répartition des compétences en matière culturelle**

**Votre commission vous propose de consacrer la répartition actuelle des compétences en attribuant aux communes la construction, l'équipement et la gestion des écoles, conservatoires de musique et des bibliothèques municipales et en réservant à l'Etat les dépenses d'équipement, de fonctionnement et de personnel des immeubles classés et des bibliothèques classées.**

## CHAPITRE VI

### AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Ce chapitre comporte l'une des principales adjonctions qu'a apportée votre commission au texte qu'elle avait retenu il y deux ans.

Sa préoccupation est d'assurer à chaque collectivité, quelle que soit sa richesse, un niveau de développement comparable aux autres. **Comme toute loi de liberté, en effet, la présente loi de décentralisation peut, si ses principes sont poussés à bout, porter atteinte par ricochet à la notion d'égalité.** Le Sénat a déjà manifesté ce souci dans les années récentes en votant, par exemple, contrairement à l'Assemblée Nationale, le principe d'une péréquation de la taxe professionnelle au niveau national et, surtout, en contribuant à élaborer une dotation globale de fonctionnement dont la partie la plus évolutive est constituée par la dotation de péréquation. La répartition de cette part de la DGF est basée partiellement, on le sait, sur la notion de potentiel fiscal, c'est-à-dire des ressources réelles des collectivités bénéficiaires.

Votre commission était, il est vrai, invitée à intégrer cette préoccupation dans la mesure où le Gouvernement lui-même, à travers les articles 4, 34 et 48, y fait référence en l'associant à **la notion de plan.** **Votre commission n'a pas retenu cette dernière notion dont le contenu lui paraît pour l'instant revêtir beaucoup trop d'incertitudes et d'interprétations divergentes.** Elle a retenu seulement l'idée du Gouvernement d'insérer, dans la loi, les principales règles d'aménagement du territoire, cela lui a paru concourir à l'une des conditions de la décentralisation à savoir que **les « règles du jeu »**, pour reprendre une expression du rapport « Guichard » devaient être clairement exprimées.

Enfin, ce chapitre constitue une double introduction :

Il permet d'introduire la région que sa vocation paraît désigner à des responsabilités particulières dans ce domaine. C'est dans ce cadre qu'elle peut être le mieux associée à l'Etat ;

— la définition préalable des règles d'aménagement est également une des conditions de l'examen des chapitres suivants consacrés respectivement à l'urbanisme et à l'environnement et aux actions économiques.

#### Article additionnel 44-28 (*nouveau*)

##### **Fixation des règles par la loi**

Cet article prévoit la définition des règles d'aménagement du territoire dans la loi. **Cette règle, en apparence simple, est en fait une innovation considérable** puisque, jusqu'à présent, les questions d'aménagement du territoire n'avaient été débattues au Parlement qu'à un niveau très général sans que cette discussion se traduise véritablement par une transcription législative. En fait, ces règles étaient définies presque uniquement par la voie réglementaire. C'était l'une des conséquences de la distinction entre le domaine de la loi et celui du règlement introduit par la Constitution de 1958, distinction aggravée en la matière par le recours systématique à la concertation extérieure au Parlement et dont la procédure d'élaboration du plan était l'une des formes la plus significative.

**Le rôle du Parlement dans l'élaboration du plan est en effet jusqu'à aujourd'hui resté assez mal défini. La forme qu'il prendra dans l'avenir dépendra très largement de la valeur juridique que l'on voudra accorder au plan.** Le plan n'a pas eu jusqu'à présent de valeur obligatoire. Il ne contraint ni les administrations, ni les particuliers (1). C'est pour cela qu'était votée une loi approuvant le plan et non le plan lui-même qui se présentait sous forme d'une annexe à la loi. On citera deux exemples, empruntés à deux époques différentes, de la brièveté des actes législatifs approuvant le plan :

« Le II<sup>e</sup> Plan de modernisation et d'équipement défini dans le document annexé à la présente loi est approuvé... » (article premier de la loi du 27 mars 1956).

---

(1) Le 6<sup>e</sup> alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, précise en effet que « les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. Les autorisations de programme peuvent être groupées dans les lois dites « lois de programme » ».

« Le rapport sur l'adoption du VII<sup>e</sup> Plan annexé à la présente loi est approuvé... » (article unique de la loi n° 79-51 du 19 janvier 1979 portant approbation d'un rapport sur l'adoption du VII<sup>e</sup> Plan).

**Le plan est en fait adopté sous la forme d'un engagement politique et moral et non d'une obligation juridique**, ce qui fait que l'intervention du Parlement ne diffère en fait ni par sa forme, ni par sa portée, d'un débat de politique générale. Ce n'est que peu à peu que s'est imposée l'obligation de soumettre le plan aux assemblées parlementaires. En dépit des promesses gouvernementales et malgré les termes de la loi, ni le premier, ni le III<sup>e</sup> plan ne leur ont été présentés. Tous les autres plans ont été soumis à l'approbation des assemblées.

Afin d'étendre le contrôle parlementaire, la loi du 4 août 1962 a prévu qu'une loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent à la préparation du plan serait soumise au Parlement. Ainsi, depuis cette date, le pouvoir législatif examine deux fois les plans. Lors de la discussion parlementaire, une pratique s'est instituée : les parlementaires déposent des amendements qui visent l'annexe du projet de loi, c'est-à-dire en fait le plan lui-même. Ces amendements sont soutenus en séance mais on ne vote pas sur eux. Le Gouvernement tient compte des propositions des parlementaires et avant le vote sur l'article unique, il dépose une lettre rectificative. On voit donc que le pouvoir d'amendement des parlementaires est très diminué par rapport à la procédure normale. Cela tient au fait que le plan n'a pas de valeur obligatoire. Fréquemment les Gouvernements ont été amenés à demander l'application de la procédure du vote bloqué pour son approbation.

Le Conseil constitutionnel sur ce point n'a, contrairement à l'évolution récente de sa jurisprudence, nullement renforcé les pouvoirs du Parlement sur ce point. En effet, il est intéressant de noter que la loi portant approbation d'un rapport sur l'adoption du VII<sup>e</sup> plan a été déclarée contraire à la Constitution. Dans l'article unique de cette loi, le Parlement avait introduit un amendement sur le développement de la politique familiale. Le Conseil constitutionnel a considéré qu'il s'agissait là d'une injonction au Gouvernement.

La conséquence est que la plupart des règles contenues dans le plan, sauf quelques exceptions notables qui impliquent l'intervention obligatoire du législateur telles les procédures d'exonération fiscale, les principales règles du plan ne sont en fait que des directives du Premier Ministre au Commissaire au Plan.

La planification et la politique d'aménagement du territoire en particulier ne sont qu'un ensemble de textes épars ayant une valeur juridique très diverse et dont la cohérence est parfois difficile à percevoir, de même que leur lien avec le débat parlementaire sur ces domaines.

Si la volonté de renforcer les procédures de planification exprimée par le gouvernement devait se concrétiser, les pouvoirs du Parlement en matière d'élaboration et de ratification du plan devraient donc être revus. Cela n'avait eu jusqu'à présent qu'une importance relative car le plan n'était qu'indicatif. **Il est évident que si le plan devait avoir valeur impérative, comme cela semble devoir être le cas, il serait nécessaire de modifier profondément la procédure parlementaire concernant son adoption.**

Il ne s'agit pas de contester la notion de concertation elle-même puisqu'elle est indispensable et votre Commission y a pour sa part largement eu recours pour l'élaboration de son rapport.

*Plus généralement, ces réflexions ont amené, comme cela a déjà été indiqué plus haut, votre commission à émettre des doutes sur la possibilité de s'en remettre pour l'application de la présente loi aux dispositions de la future loi portant approbation du plan. Elle a craint, en effet, qu'en raison de la nature même du plan les règles qui seront définies dans la loi ne soient trop vagues pour être clairement opposables aux collectivités locales.*

Dans cette première hypothèse, le renvoi à la loi approuvant le plan ne paraît pas répondre à l'impératif de clarté et de précision qui est rendu nécessaire par la suppression des tutelles et le souci de clarifier les règles régissant les rapports avec l'Etat et entre les collectivités locales elles-mêmes.

*Inversement, si la procédure d'adoption du plan doit être modifiée, elle ne pourra l'être que dans le sens d'une plus large précision donc d'un caractère plus contraignant et par conséquent contraire à la liberté locale.*

L'article qui vous est proposé est donc **un article de prudence. Il limite le caractère contraignant du plan, en l'état actuel des connaissances du Sénat sur les intentions du Gouvernement, aux règles d'aménagement du territoire.** Il ne méconnaît pas cependant la difficulté de la matière et le fait que, par nature, elle soit peu susceptible d'être traitée de façon exhaustive sous forme d'articles de loi.

C'est pourquoi il prévoit **spécialement** des décrets en Conseil d'Etat élaborés selon une procédure particulière faisant intervenir les régions. Si en effet il est nécessaire que la politique d'aménagement du territoire soit en principe de la responsabilité de l'Etat, garant de l'unité nationale et seul capable de corriger les déséquilibres régionaux, il importe que cette politique tienne compte de la décentralisation des institutions et, mieux que par le passé, des réalités locales. *Votre commission a estimé qu'il n'appartenait pas aux régions de se substituer à l'Etat mais que leur rôle devait être d'adapter les règles nationales en matière.*

La commission a ainsi esquissé un nouvel axe de partage des compétences. L'aménagement du territoire au sens large étant une compétence imbriquée et coordonnée de l'Etat et des régions ; la commune et le département ne peuvent intervenir en la matière qu'au niveau des suggestions qu'elles pourraient faire et des mesures d'exécution qu'elles pourraient prendre.

#### Article additionnel 44-29 (*nouveau*)

#### **Schéma des grands équipements publics**

Cet article est complémentaire du précédent et il est indispensable dans le cadre de la décentralisation des procédures d'urbanisme qui vous sera proposée dans le chapitre suivant.

Il importe en effet que l'Etat prévoit de façon claire ses grands projets et en informe les régions et les départements pendant leur élaboration.

Par schéma des grands équipements publics, votre commission entend tout ce qu'il est convenu d'appeler grands équipements « structurants » tels que les autoroutes et routes, les voies ferrées, les réseaux à haute tension, l'ensemble des équipements susceptibles de créer des inconvénients de voisinage ou de porter atteinte au milieu naturel.

## CHAPITRE VII

### URBANISME ET ENVIRONNEMENT

Les compétences en matière d'urbanisme sont unes de celles auxquelles les maires sont les plus sensibles. Tous ne souhaitent pas avoir la responsabilité entière de la délivrance du permis de construire, mais tous protestent contre les conditions dans lesquelles celui-ci est aujourd'hui délivré. Les maires ruraux en particulier, s'il leur est facile de dire à leurs administrés que le permis de construire ou le certificat d'urbanisme leur ont été refusés pour des critères qui leur échappent, souffrent de l'infériorité technique dans laquelle ils se trouvent face aux services de l'Etat. Ce n'est que dans la mesure où il leur paraît difficile de lutter avec ceux-ci, qu'ils paraissent refuser que la responsabilité complète leur soit donnée. Nous retrouvons là l'une des questions qui est au centre du projet qui nous est soumis. **Comment accepter une compétence et une responsabilité sans avoir les moyens de l'exercer ?** S'il en était besoin, la seule décentralisation de l'urbanisme suffirait pour poser de la façon la plus claire le problème du transfert de certains services de l'Etat ou de la création de services équivalents à l'initiative des départements.

On se souvient que votre Commission avait été saisie à deux reprises de cette question au cours des deux années précédentes.

A l'initiative de son rapporteur du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, M. de Tinguy, elle avait proposé que les compétences d'urbanisme soient incluses dans le titre II de la loi précédente qui traitait de la répartition et de l'exercice des compétences. Le Sénat, pour une fois, n'avait pas suivi les recommandations de son rapporteur et avait supprimé toute référence aux décentralisations en matière d'urbanisme dans la mesure où il avait été saisi parallèlement de deux textes spécifiques par le gouvernement. L'un concernait la décentralisation du permis de construire, l'autre celle des procédures d'aménagement urbain. Les événements de ces derniers mois n'ont pas

permis que les travaux conduits sur ces points à la fois par la Commission des Lois et par la Commission des Affaires économiques et du Plan débouchent sur le dépôt d'un rapport. Il n'en reste pas moins que, sur ce point encore, le Sénat avait entamé des travaux substantiels dont il serait nécessaire de tirer parti dès la discussion du présent texte.

Les dispositions qui vous sont proposées et qui consistent en huit articles additionnels, doivent permettre une décentralisation cohérente et plus ambitieuse que ne l'avaient fait tant le rapporteur de la Commission des Lois que le précédent Gouvernement. Elles s'inscrivent donc dans la logique nouvelle du texte, et en particulier tirent les conséquences du transfert de l'exécutif départemental au président du conseil général.

Le premier article réserve à l'Etat la responsabilité de définir les règles générales d'urbanisme de la loi.

Les procédures d'élaboration des principaux documents d'urbanisme existants, schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et plans d'occupation des sols, sont largement décentralisées.

A ces deux documents traditionnels, votre Commission vous propose d'ajouter un document simplifié, la carte communale susceptible de répondre à l'attente des petites communes qui considèrent que la procédure du plan d'occupation des sols n'est pas adaptée à leurs problèmes.

Les quatre autres articles tirent les conséquences de la décentralisation des documents au niveau de la délivrance des diverses autorisations d'utilisation des sols : permis de construire, autorisations liées à celui-ci (certificats d'urbanisme, certificats de conformité...) opérations d'aménagement urbain. L'un de ces quatre articles se préoccupe des problèmes liés à l'instruction des différentes autorisations et propose une solution, perfectible certes, mais susceptible de répondre aux préoccupations des maires des petites communes.

#### Article additionnel 44-30 (*nouveau*)

##### **Définition des règles générales d'urbanisme par la loi**

Dans une matière susceptible de porter atteinte aux droits des tiers, mais aussi aux droits de la collectivité, votre Commission n'a pas jugé souhaitable d'opérer une décentralisation totale. **Elle souhaite que, comme**

**aujourd'hui, les règles générales soient de la compétence de l'Etat et, en particulier, du législateur.** Elle souhaite d'ailleurs que la compétence du législateur soit à cette occasion étendue. En effet, dans ce domaine comme dans les autres, la suppression du contrôle a priori implique à l'évidence que les règles qui serviront de base au contrôle de légalité soient clairement définies à l'avance. L'application de cet article, qui est un article de principe, suppose bien sûr, ainsi que les articles suivants, l'élaboration d'une loi complémentaire, mais aussi **une refonte du Code de l'Urbanisme, de façon à ce que sa partie législative soit beaucoup plus étoffée qu'elle ne l'est actuellement et que la définition de règles si importantes ne soit pas renvoyée au décret.**

#### Article additionnel 44-31 *(nouveau)*

##### **Procédure d'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme**

Le contenu des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme est aujourd'hui défini par un article du Code de l'Urbanisme : l'article L. 122-1.

Ils sont destinés à définir les orientations fondamentales d'aménagement des agglomérations de plus de 10000 habitants, afin de constituer le cadre des interventions de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics.

La procédure d'élaboration est l'une des moins décentralisées qui soient puisqu'aussi bien ces schémas sont établis dans le cadre «des directives nationales d'aménagement du territoire» et éventuellement des directives particulières données par le préfet de région.

L'établissement du schéma est décidé par le ou les préfets de département ou de région. L'ensemble de la procédure est conduit sous l'autorité du préfet ou de ses représentants. **Il en résulte que la notion d'élaboration conjointe par les services de l'Etat et les communes intéressées se traduit rarement dans les faits.** Les délibérations des conseils municipaux sur les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme sont souvent, du fait du caractère à la fois vague et technique du document, réduites à leur plus simple expression.

**Le présent article vous propose de décentraliser totalement leur élaboration au niveau du département, sauf opposition du Conseil général.**

Chaque département devra élaborer les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme qui lui paraîtront nécessaires pour prévoir l'évolution de telle ou telle partie de son territoire.

Les seules contraintes qui seront imposées seront le respect des règles d'aménagement du territoire et des dispositions des schémas de grands équipements publics tels que les uns et les autres ont été définis dans les articles précédents.

L'amendement prévoit également dans son troisième alinéa que les établissements publics groupant les communes et compétents en matière d'urbanisme, ainsi que les communes intéressées, sont associés à l'élaboration de ces schémas. Le représentant de l'Etat pourra exercer sur eux le même contrôle de légalité que sur les autres actes des autorités décentralisées. Il pourra aussi faire valoir le point de vue de l'Etat au cours de l'élaboration afin que le document traduise une vision commune de l'avenir de la partie du territoire concernée.

#### Article additionnel 44-32 (*nouveau*)

##### **Procédure d'élaboration des plans d'occupation des sols**

Un tel article avait déjà été élaboré par la Commission des Lois, mais dans un contexte institutionnel différent de celui qui devrait présider, si la présente loi était adoptée.

Il est mis fin à la notion d'élaboration conjointe. Cette notion, qui associait, au moins en théorie, l'Etat et la commune, n'est remplacée par aucune autre, de façon à ce qu'une nouvelle tutelle ne vienne pas se substituer à celle de l'Etat. **La procédure proposée est une procédure qui fait très largement place au dialogue, soit avec l'Etat, soit avec le département, de façon à ce que les différents points de vue puissent s'exprimer et que l'opposabilité aux tiers soit juridiquement fondée.**

Le système proposé peut être ainsi résumé :

Le POS respecte les dispositions des schémas de grands équipements publics et, s'il en existe, les dispositions des SDAU. Il est voté par les conseils municipaux ou les organes délibérants des groupements de communes concernées. Il est alors rendu public et soumis à enquête.

Il est notifié au représentant de l'Etat dans le département, ainsi qu'au président du Conseil général. Ces deux autorités doivent faire part de leurs observations dans le délai de deux mois.

Les Conseils municipaux sont tenus de délibérer à nouveau au vu des résultats de l'enquête et de l'avis éventuel du représentant de l'Etat et du président du Conseil général.

Les modifications sont notifiées dans les mêmes conditions que les règles initiales des plans.

L'opposabilité aux tiers résulte du respect des délais de la procédure elle-même, ou, si le représentant de l'Etat ou le président du Conseil général manifestent leur opposition, d'un décret en Conseil d'Etat.

Les deux derniers alinéas organisent la publication du POS. Ils rappellent en outre, à la demande de plusieurs commissaires, les conditions dans lesquelles il peut faire l'objet de recours ou peut faire que la nouvelle procédure, qui fait intervenir trois autorités différentes, permettra une meilleure prise en compte d'objectifs éventuels au cours même de l'élaboration.

#### Article additionnel 44-33 (*nouveau*)

##### **Carte communale**

La carte communale n'est pas à proprement parler une novation pour certains départements. En effet, beaucoup de directions départementales d'équipement ont pris l'initiative, dans des conditions juridiques contestables, d'élaborer de tels documents, qui permettent l'adaptation des règles nationales d'urbanisme aux caractéristiques propres d'une commune et se contentent de déterminer les zones inconstructibles. La carte communale doit s'inscrire, comme les POS, dans les règles nationales d'urbanismes d'une part, mais aussi être compatible avec les schémas des grands équipements publics et les dispositions des SDAU, s'il en existe.

La nouvelle carte sera un document très simplifié dont l'objet sera de réduire la délimitation des zones inconstructibles. Comme le P.O.S., il pourra faire l'objet de recours dans les conditions du droit commun et dans celles qui sont définies par l'article 3 et par l'article additionnel (*nouveau*) après l'article 3 qui vous est proposé.

### Article additionnel 44-34 (*nouveau*)

#### **Décentralisation du permis de construire**

Votre commission n'a pas voulu, dans un texte relatif aux compétences, esquiver le problème de la décentralisation du permis de construire. On se souvient qu'elle avait adopté l'année dernière un article qui décentralisait en principe cette compétence au niveau de la commune. Elle avait cependant voulu ménager le cas où le conseil municipal, agissant bien sûr en liaison avec le maire, ne souhaiterait pas accepter cette nouvelle compétence. Elle avait donc mis deux conditions à une telle décentralisation : l'existence d'un plan d'occupation des sols ou de tout autre document d'urbanisme opposable aux tiers (c'est-à-dire en fait la carte communale) et l'absence d'opposition du Conseil municipal.

Le texte qu'elle vous propose aujourd'hui va plus loin et est beaucoup plus simple.

Il affirme la compétence de principe du maire. Il s'agit d'une compétence propre. Aucune condition n'est posée pour cet important transfert de compétence. Les permis de construire ne seront plus délivrés au nom de l'État, mais au nom de la commune par le maire.

Cette délivrance se ferait dans le cadre des lois : règles générales d'urbanisme s'il n'y a pas de document opposable aux tiers dans la commune, plan d'occupation des sols ou carte communale si la commune en établit une.

### Article additionnel 44-35 (*nouveau*)

#### **Décentralisations complémentaires de celle du permis de construire**

Cet article est étroitement complémentaire du précédent. Il donne la responsabilité de la délivrance des divers documents liés à l'utilisation du sol (permis de démolir, certificat d'urbanisme... etc.) à la même autorité qui, en vertu de l'article précédent, a délivré le permis de construire.

**Article additionnel 44-36 (nouveau)**

**Instruction des demandes d'utilisation du sol**

La procédure actuelle de délivrance du permis de construire est une procédure qui fait peu de place à la liberté communale, mais c'est aussi une procédure qui n'entraîne pas de charges, au moins directes, pour les communes.

Par cet article, votre commission souhaite que ce transfert de compétence n'entraîne pas des coûts prohibitifs pour certaines communes.

Il est donc prévu que les services de l'Etat ou, s'il en existe, du département, soient mis à la disposition du maire et sous son autorité afin d'instruire les demandes.

Votre commission a estimé que cette solution était la meilleure, car elle permettait de répondre au souci des petites communes, de ne pas s'engager dans une politique financièrement impossible à tenir pour elles, qui consisterait à se doter de leurs propres services.

Elle n'empêche pas en revanche ces communes de se grouper pour se doter des moyens en personnel nécessaires. En toute hypothèse, cet article doit être apprécié en fonction du chapitre premier du titre III additionnel qui vous sera proposé concernant le transfert des services et des différents articles interdisant aux communes de rémunérer directement les fonctionnaires d'autres collectivités pour les services qu'ils leur rendent dans le cadre de leurs fonctions.

**Article additionnel 44-37 (nouveau)**

**Décentralisation des opérations d'aménagement urbain**

Cet article, à la différence de l'article précédent, concerne surtout les grandes communes. Il donne à celles-ci la pleine responsabilité de définir et de conduire les opérations d'aménagement urbain, notamment celles si importantes qui sont de nature à améliorer le cadre de vie. Il s'agit là d'opérations de toute nature, qui font l'objet, à l'heure actuelle, d'une série de législations distinctes qu'il y aurait lieu d'harmoniser pour rendre les procédures plus simples et plus rapides. Incidemment, cet article pose le problème de la décentralisation éventuelle des compétences en matière de construction, mais votre commission n'a pas voulu, pour l'instant, vous le proposer. Il lui a paru préférable de s'en tenir à une liste limitative des compétences, afin de permettre une sorte d'expérimentation dont il sera toujours temps de tirer les leçons.

## CHAPITRE VIII

### ACTIONS ECONOMIQUES

Le problème général de l'interventionnisme économique et social des collectivités territoriales a fait l'objet de développements suffisamment longs dans la première partie de ce rapport, pour qu'il ne soit pas utile d'y revenir, sauf pour rappeler quelques principes :

— Votre Commission n'a pas cru bon de débattre de cette importante question au hasard de dispositions ponctuelles et quelque peu « parasitaires », comme le proposait le gouvernement dans les titres relatifs à la commune, au département et à la région. Elle a préféré en faire un chapitre spécial du titre relatif aux compétences, de façon à traiter l'ensemble de la question posée.

— Elle a marqué son souci de prendre en compte la diversité des motifs pour lesquels les communes ou les départements, suivant leur situation géographique, éprouvent le besoin d'intervenir en la matière. Chaque commune est préoccupée de favoriser l'implantation d'entreprises et la création d'emplois ; elle dispose pour cela d'un certain nombre de moyens sur lesquels il n'était pas question de revenir. Des problèmes spécifiques cependant peuvent se poser, par exemple en milieu rural, où la préoccupation principale est de maintenir un environnement favorable à la vie des habitants de la commune et à l'implantation de nouveaux habitants. Dans ce cas, l'intervention peut aller jusqu'à la participation, voire la mise en régie, de services réservés en temps normal à l'initiative privée. Enfin, la conjoncture économique actuelle, outre qu'elle fait peser sur les maires des responsabilités qui ne sont pas normalement les leurs, paraît inciter le gouvernement à demander le concours des collectivités locales dans la lutte contre le chômage.

— Votre Commission, tout en prenant en compte à la fois les aspirations de la population, les réalisations déjà faites par les différentes collectivités locales, les nouveaux moyens que le gouvernement paraît vouloir leur donner, a tenu à réaffirmer clairement qu'elle souhaitait que soit maintenue la distinction entre les responsabilités propres des communes, qui sont d'assurer des services publics, de créer un environnement

favorable aux entreprises, et les responsabilités propres des entreprises, qui est d'élaborer un produit et de le vendre, en s'adaptant aux différentes conditions du marché et en respectant la concurrence. Il ne faut pas non plus oublier que c'est au gouvernement qu'il appartient de déterminer et de conduire la politique économique et sociale de la Nation.

— Enfin, ce chapitre ne peut être examiné sans faire référence à la région, que le titre III ci-dessous vous proposera de renforcer, précisément dans sa vocation économique et sociale. C'est la raison pour laquelle votre Commission vous demandera de réserver l'examen de ce chapitre jusqu'à l'adoption du titre III ci-dessous. Dans les dispositions qui vous sont proposées, la région agira surtout en faveur du développement dans le cadre de l'aménagement du territoire en liaison avec le département. Région et département seront les seuls à pouvoir, dans ce cadre, accorder des primes, ainsi que l'Etat le fait aujourd'hui. Pour d'autres actions, par exemple le maintien des services, en milieu rural, dans le département et la commune qui seront plus particulièrement associés. Votre Commission a voulu ainsi esquisser une répartition des compétences en fonction des niveaux de collectivité, répartition qui faisait bien défaut dans le texte du gouvernement. Dans cet esprit, elle a tenu ainsi à commencer ce chapitre par un article rappelant clairement les responsabilités de l'Etat en ce domaine et prévenir ainsi tout **transfert de charges excessif** vers les collectivités locales au nom de la bataille pour l'emploi.

#### Article additionnel 44-38 (*nouveau*)

##### **Répartition des responsabilités en matière économique**

Le souci de la lutte pour l'emploi ne doit pas faire perdre de vue l'organisation constitutionnelle des pouvoirs. Par ailleurs, la décentralisation rend particulièrement nécessaire la définition de règles indispensables à l'harmonisation des interventions des différents niveaux de collectivités.

Votre Commission a tenu à rappeler clairement, en exergue de ce chapitre, qu'en application de la Constitution, c'est au gouvernement qu'il revient de déterminer et de conduire la politique de la Nation. C'est donc lui qui doit déterminer et conduire la politique économique et sociale. C'est à lui que revient en priorité la responsabilité de la défense de l'emploi.

Le souci d'esquisser une répartition des compétences entre les diverses collectivités en la matière conduira votre Commission à attribuer plus particulièrement telle ou telle compétence à telle ou telle collectivité. Elle essayera ainsi de répondre à l'une des principales lacunes du texte, qui est de confier en matière économique et sociale une compétence identique et générale à la commune, au département et à la région, sans se soucier nullement de leur harmonisation autrement qu'au travers d'une référence à un plan dont, on l'a vu, personne ne connaît encore exactement le contenu ni même la nature.

Le deuxième alinéa rappelle les garde-fous qui s'imposent à l'interventionnisme public. La jurisprudence, plus particulièrement celle du Conseil d'Etat, que d'ailleurs il vous sera proposé de reprendre dans la loi a déjà contenu les initiatives des collectivités locales en ce domaine. **Les deux limites principales à l'intervention économique et sociale des collectivités sont le respect de la liberté du commerce et de l'industrie, dont on oublie trop souvent qu'elle est l'une des premières lois de la République, puisque la loi dite Le Chapelier, « portant suppression des droits d'aide, de maîtrise et jurandes et établissement des droits des patentes », date des 2 et 17 Mars 1791. Le deuxième principe qui, lui, a valeur constitutionnelle, et que le présent texte ne fait donc que le rappeler, est celui de l'égalité des citoyens devant la loi.** Comment imaginer en effet qu'un maire qui aurait la chance de posséder plusieurs entreprises sur sa commune, puisse expliquer à sa population, et surtout aux salariés de ces entreprises, qu'il peut faire quelque chose pour l'une d'entre elles, mais pas pour toutes ? Il y a là un frein naturel à l'intervention.

#### Article additionnel 44-39 (nouveau)

##### Défense de l'emploi

Cet amendement s'efforce de répondre à la préoccupation que traduisaient les articles relatifs aux compétences économiques du texte du Gouvernement. A plusieurs reprises, en effet, au cours des débats à l'Assemblée Nationale, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la Décentralisation, a été amené à préciser que les dispositions proposées se justifiaient par le contexte économique dans lequel se trouvait notre pays. Le Gouvernement a ainsi été amené à refuser un amendement introduisant dans le texte la préoccupation de développement. Il n'a conservé que celle de « protection des intérêts de la population », expression qui revêt une tonalité quelque peu défensive. La portée de cet article ne peut être appréciée qu'en le rapprochant de l'article additionnel 44-42 (nouveau) qui défi-

nit à la fois une limite financière dans laquelle chaque collectivité devra enserrer les interventions qu'elle serait amenée à faire en application du présent article et qui détermine les moyens auxquels elle ne pourrait pas recourir.

Sur ce point, l'article 44-42 interdit toute forme d'aide financière directe sous forme de subventions, de prêts, de garanties d'emprunts, toutes formes qui peuvent constituer des sortes d'aide à fonds perdus aux entreprises. Il interdit également comme le fait le texte du Gouvernement toute prise de participation dans le capital d'une société ou de toute autre entreprise à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou les services d'intérêt général. On observera que la référence faite à l'article L. 381-1 du Code des communes n'est pas très adéquate puisque celui-ci s'inscrit dans un contexte où l'approbation des délibérations concernant l'action économique et sociale était de règle. C'est pourquoi il sera prévue de la supprimer.

Pour tenir compte de la situation économique particulière qui donne à la présente disposition un caractère transitoire, votre Commission dans cet article vous propose que *pour la seule défense des emplois existants*, le conseil général ou le conseil régional et, dans certaines limites, le conseil municipal, soient autorisés à accorder des aides au redressement des entreprises en difficulté.

La notion de défense des emplois existants est dans l'esprit de votre Commission très limitative. Les assemblées locales ne pourraient intervenir que dans le cas où une entreprise serait amenée à licencier du personnel donc à créer un préjudice grave à l'ensemble des habitants de la commune.

Cette formulation lui a paru préférable à celle du Gouvernement qui autorise toutes les interprétations. Or, et votre rapporteur ne le répétera jamais assez, le présent texte nous transporte dans une situation radicalement différente de la situation actuelle. Il n'est pas nécessaire dans la situation présente, que la loi soit très explicite pour la définition des compétences des collectivités locales, dans la mesure où l'autorité de tutelle conserve un pouvoir d'appréciation qui lui fait déterminer, dans les cas litigieux, la solution la plus souhaitable pour la collectivité qu'elle contrôlait.

Tel est en tout cas, la philosophie profonde de la tutelle actuelle.

*Il n'en sera plus de même demain où le contrôle ne s'exercera plus qu'à posteriori par la voie des tribunaux.* Ceux-ci ont déjà une jurisprudence abondante en la matière, mais ils auront besoin que le législa-

teur détermine le cadre dans lequel devront s'insérer les nouvelles compétences et définir avec le plus de précision possible la mission des différentes collectivités, car telle est sa responsabilité.

Inversement, n'ayant plus la possibilité de recourir au Conseil de l'autorité de tutelle, les élus locaux seront plus désireux encore qu'aujourd'hui de connaître à priori les règles en vertu desquelles leur gestion pourra être appréciée.

La notion d'entreprise en difficulté qui figure dans l'amendement est une notion juridiquement imprécise, mais qui a servi de base à la mise en place de tout un dispositif étatique, depuis le second choc pétrolier qui, à l'heure actuelle, n'a pas encore été modifié. **C'est d'ailleurs l'un des inconvénients de ce texte que d'obliger de traiter des compétences économiques des collectivités locales sans connaître avec précision ce que sera la future organisation de l'Etat.**

**Le système actuel d'aide aux entreprises en difficulté nécessite une description :**

Ce système a été élaboré pour répondre à deux constatations principales : les Français refusent le chômage ; ils s'adressent toujours aux pouvoirs publics en dernier recours.

Dans cette optique, M. Jean-Pierre Fourcade, alors ministre des Finances, avait décidé en 1974 la création des organismes de sauvetage :

— au niveau de chaque département, un comité ad hoc qui allait jouer le rôle « d'infirmier pour les blessés légers »,

— au niveau central, le comité interministériel d'aménagement des structures industrielles, voué à des opérations de « chirurgie » industrielle.

• **Le CODEFI** : le Comité départemental d'aide aux petites et moyennes entreprises.

Le Codefi, présidé par le trésorier-payeur général du département joue un rôle de médiation :

— il peut demander, après étude du dossier, un report des échéances des dettes fiscales ou sociales ou une accélération du règlement des marchés publics ;

— il saisit le comptoir de la Banque de France à propos d'une réduction brutale du crédit ou même à propos d'une simple incompréhension entre un banquier et son client.

Mais si l'entreprise est dans une situation suffisamment grave ou urgente pour nécessiter un prêt important du Fonds de Développement Economique et Social, le dossier est transmis au CIASI.

• **Le CIASI**

L'entreprise est secourue en fonction de trois critères :

— éviter les licenciements, principalement dans les bassins d'emploi déficitaires ;

— l'outil doit être de bonne qualité et se situer dans un marché dont les capacités ne sont pas excédentaires ;

— l'entreprise doit pouvoir survivre avec l'aide de l'Etat.

Aux banques, il est demandé d'étaler le remboursement de leurs avances, en transformant par exemple tout ou partie de leurs créances à court terme en créances à long terme ou en consentant à ne pas percevoir les intérêts ou une partie du capital ; l'entreprise bénéficie d'un moratoire suggéré par les pouvoirs publics.

Au chef d'entreprise, il est demandé un effort personnel par le biais d'une amélioration des fonds propres de l'entreprise ; parfois même, l'entrepreneur doit laisser la direction de l'entreprise à un « repreneur » qui aura la confiance des pouvoirs publics.

• *Les prêts participatifs*

La loi du 13 juillet 1978, dite « loi Monory », a institué un nouvel instrument financier d'aide aux entreprises en difficulté : les prêts participatifs.

Les prêts participatifs sont consentis par l'Etat, les établissements financiers, les établissements de crédit à statut légal spécial, les banques, les sociétés commerciales, les sociétés et mutuelles d'assurances sur leurs ressources disponibles à long terme.

Les prêts participatifs peuvent être analysés comme des créances de dernier rang ; le prêteur sera remboursé après l'ensemble des créanciers et avant les actionnaires.

Pour cette raison, les prêts participatifs sont inscrits à une ligne particulière du bilan de l'organisme qui les consent et de l'entreprise qui les reçoit ; ils sont, au regard de l'appréciation de la situation financière des entreprises bénéficiaires, assimilés à des fonds propres ; leur octroi a donc pour avantage de ne pas déséquilibrer la balance entre les fonds propres et les capitaux externes ; la surface financière n'est pas en principe diminuée.

La loi du 13 juillet 1978 a prévu des règles pour les prêts participatifs consentis par l'Etat.

L'octroi de prêts participatifs est subordonné à des engagements précis et datés de la part de l'emprunteur, en matière industrielle, commerciale et financière. Si le contenu ou l'échéancier de ces engagements n'est pas respecté le prêt devient immédiatement exigible. Toutefois, en cas de règlement judiciaire, le remboursement des prêts participatifs et le paiement des rémunérations sont suspendus pendant toute la durée de l'exécution du concordat. De même, lorsque l'entreprise débitrice fait l'objet d'une procédure de suspension provisoire des poursuites et l'apurement collectif du passif, l'Etat ne peut être remboursé, ni percevoir des rémunérations prévues pendant toute la période nécessaire à la réalisation des engagements pris par le débiteur à l'égard de ses créanciers au moment de l'homologation du plan de redressement de l'entreprise.

Par ailleurs, l'intérêt fixe du prêt est majoré, dans les conditions prévues par le contrat, par le jeu d'une clause de participation, notamment au bénéfice net de l'emprunteur.

Cette participation constitue une charge de l'exercice.

Le taux effectif global de la rémunération versée par l'emprunteur à l'Etat ne peut être inférieur au taux moyen des intérêts rémunérant les comptes courants des associés de la société emprunteuse.

**Compte tenu de ces dispositifs et de ces réflexions dont il résulte que la meilleure forme d'aide aux entreprises est la forme des prêts participatifs. Votre Commission vous propose d'autoriser exceptionnellement les collectivités locales à aider les entreprises en difficulté selon deux moyens :**

— des avances remboursables dans un délai maximum d'une année ;

— la possibilité de bonifier les intérêts des prêts consentis aux entreprises par les organismes de crédit ; ce dernier moyen correspond à la demande des entreprises et n'est pas susceptible d'engager outre mesure les finances locales.

Votre Commission appelle également l'attention du Sénat sur le fait que les échelons décentralisés que la loi met en place, pourront également intervenir sous forme de prêts participatifs ou de cautions par l'entremise des sociétés de développement régional. Le titre III ci-dessous s'efforce d'accroître la participation des régions dans ces sociétés.

Enfin, il convient de replacer cette forme d'intervention dans son contexte. Sauf en ce qui concerne les grandes communes ou certains départements, les collectivités locales ne sont en général pas équipées pour formuler un diagnostic sur la situation des entreprises dans lesquelles il leur est demandé d'intervenir.

Elles sont souvent confrontés à des demandes qu'elles ne sont pas en mesure de vérifier ou qui ne sont pas nécessairement formulées uniquement en fonction de considérations économiques. Elles doivent donc disposer d'instruments d'analyse adaptés, susceptibles de les conseiller et de leur fournir des éléments objectifs d'appréciation. Cela permettra ensuite aux élus d'expliquer à leurs administrés les raisons pour lesquelles ils interviennent ou n'interviennent pas.

Votre Commission tient à rappeler que les collectivités locales peuvent agir en liaison avec tout établissement spécialisé ; il peut s'agir d'une création du département, dont beaucoup sont dotés d'un comité d'expension avec lequel les collectivités ont l'habitude de travailler ; elles peuvent également s'appuyer sur les organismes existants créés par les professions, telles en particulier les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et les chambres d'agriculture, qui, de leur côté, progressivement, ont pris de plus en plus en compte les considérations d'aménagement. Il y a là deux cheminements convergents, que la pratique a creusés et qu'il convient d'emprunter, fut-ce pour les élargir.

Article additionnel 44-40 (*nouveau*)

**Aides au développement**

Cet article ouvre un autre volet plus dynamique de l'interventionnisme économique. Il pose le problème du remplacement des actuelles primes accordées par l'État, essentiellement au niveau régional et départemental, par des primes délivrées par les nouveaux organismes décentralisés correspondant.

Parallèlement, si l'on en croit divers rapports qui ont été faits sur le sujet, notamment par le conseil économique et social et dont le dernier remonte au mois d'octobre 1981 (1) **le système français d'aide aux entreprises, est à la fois moins fort que dans les pays étrangers comparables, partiellement inopérant, et surtout très complexe.** Les moyens de financement mis à la disposition des entreprises sous la forme d'aide à l'investissement représentent en pourcentage des investissements entre 7 et 23 % en France, 30 % en Allemagne. Par ailleurs, la carte des aides prévues au chapitre précédent relatif à l'aménagement du territoire et qui trouvera sa pleine signification en matière de création d'emplois, ne couvre que 38 % du territoire français contre 60 % en Allemagne, 66 % en Grande-Bretagne et 86 % en Italie. **Ces aides sont partiellement inopérantes** dans la mesure où elles ne règlent pas le principal problème qui est celui des entreprises françaises à savoir le renforcement de leurs fonds propres. Au total, en 1979, si 700 millions de primes ont été accordées pour des projets représentant un investissement total de 6,5 milliards, ils ne concernaient que 10 % des plans de financement.

S'agissant plus particulièrement des aides régionales, elle ont atteint 6,1 % des sommes mises à la disposition du secteur privé et seulement 1,3 % de l'enveloppe destinée à l'ensemble des entreprises, y compris celles du secteur public.

La prime, de l'avis même des entreprises les plus dynamiques, n'est pas la forme la plus opérante. La plus efficace semble être l'incitation fiscale, notamment sous la forme d'exonération de taxes professionnelle. C'est ainsi qu'une étude de la direction générale des impôts réalisée en 1976, estimait qu'une exonération de cinq ans de la taxe professionnelle était équivalente à une subvention de 5 %.

---

(1) les obstacles à l'aménagement industriel du territoire et les moyens d'une relance de l'industrialisation des régions par M. Emile Arrighi de Casanova au nom de la section des économies et de l'aménagement du territoire.

Enfin, le système d'aide actuel est extrêmement complexe, ainsi que l'avait déjà noté le conseil économique en 1976. L'ancien Secrétaire d'Etat à la Petite et Moyenne Industrie M. Jean-Pierre Prouteau, estimait, quant à lui, que les entreprises pouvaient prétendre à 70 types d'aides différentes. Ce n'est pas le lieu de ce rapport d'examiner dans toute sa complexité le problème des aides aux entreprises, néanmoins, il convient d'insister sur le fait que les mesures d'intervention économique des collectivités locales ne peuvent être appréciées sans référence au contexte économique et social et à la politique d'aménagement du territoire dans son ensemble.

Doivent être pris en compte également les problèmes liés à la décentralisation du système bancaire et de la comptabilité de ces décentralisations avec le processus de nationalisation actuellement en cours. Il convient de voir également quelle sera l'organisation la plus souhaitable au niveau de l'Etat lui-même; quel sera l'avenir de la D.A.T.A.R. par exemple? Le rapport Casanova contient à ce sujet une suggestion intéressante, celle de faire des directeurs interdépartementaux du ministère de l'Industrie des commissaires à l'industrialisation relevant à la fois de leur ministère et de la D.A.T.A.R. **Enfin il ne peut y avoir décentralisation du système d'aide sans décentralisation des moyens financiers, et sans péréquation de ceux-ci**, ainsi que le rappelle également fort opportunément le rapport récent du conseil économique auquel il a déjà été fait allusion.

Le texte qui vous est proposé ne pouvait dans ces conditions n'être qu'indicatif. Pour tenir compte des considérations de dimension, il propose simplement de réserver en principe aux départements et aux régions la possibilité d'accorder de telles aides directes. Il reprend ainsi partiellement les dispositions de l'article 48 ci-dessous du texte du Gouvernement qui attribuait explicitement aux régions le pouvoir d'accorder des «aides financières pour les investissements des entreprises concourant au développement régional et à l'emploi dans les zones et dans des conditions fixées par un décret pris après consultation des conseils régionaux».

La préoccupation de consultation des régions pour la détermination de la carte des aides à laquelle fait référence cet article a déjà été prise en compte dans le chapitre relatif à l'aménagement du territoire. Le deuxième alinéa de l'article additionnel 44-40, afin d'éviter une trop grande disparité dans les options, mais aussi afin de partager les intérêts à la fois des bénéficiaires et des contribuables, prévoit que les modalités d'attribution de cette aide financière seront définies par le décret en Conseil d'Etat après consultation des régions. Le problème se pose enfin de savoir dans quelle mesure les règles d'aménagement du territoire devront s'appliquer à l'ensemble de ces aides. Peut-être pourrait-on imaginer un système mixte : les aides d'une certaine importance attri-

buées par les régions devraient être tenues par ces règles. En revanche, il serait peut-être souhaitable que les primes artisanales et les actuelles aides spéciales rurales attribuées par les départements ne soient pas liées dans la même proportion par ces cartes. Les aides régionales, et elles seules, accordées par le président du conseil régional, devraient respecter les objectifs de développement assignés par le plan de la région.

En ce qui concerne la région, cet article explicite par un dernier alinéa les modalités auxquelles elle pourrait recourir afin de favoriser le développement économique.

— Le cautionnement des prêts consentis aux entreprises par les sociétés de développement régional ou les sociétés financières ou inter-régionales.

Cet article reprend les dispositions du décret n° 77-849 du 27 juillet 1977 autorisant les établissements publics régionaux à faciliter le cautionnement de prêts consentis à certaines entreprises industrielles.

— La participation au financement de conventions passées avec les entreprises afin de contribuer au développement de l'innovation.

Votre commission a considéré que les compétences en matière de recherche correspondaient à la vocation de la région et constituaient un complément indispensable aux compétences qui lui seront attribuées au Titre III s'agissant de la formation professionnelle.

— La participation au financement de toute opération de promotion et d'exportation des produits régionaux.

#### Article additionnel 44-41 (*nouveau*)

#### **Maintien des services en milieu rural**

Le présent article, de même que l'article sur la défense de l'emploi, a un caractère très spécifique dans la mesure où il s'efforce de répondre à un problème qui n'intéresse qu'une partie du territoire, telles les zones de montagne par exemple, où le véritable problème est le maintien de la population.

Très souvent la seule activité des villages de ces régions est un petit commerce local tenu par une personne âgée qui ne sera pas remplacée car les conditions d'exploitation sont trop défavorables; de plus en plus les collectivités locales, en liaison d'ailleurs avec les corps consulaires, s'efforcent de pallier la carence de l'initiative privée en ce domaine.

**C'est le cas où l'interventionnisme économique doit pouvoir être poussé assez loin. C'est pourquoi il vous est proposé que, par dérogation à l'article suivant, les mesures d'aides accordées dans ce cadre puissent prendre la forme de subventions. C'est le seul amendement dans lequel votre commission fasse référence aux besoins de la population car il concerne une circonstance où ces besoins peuvent être appréciés sans contestation possible. L'expression « lorsque l'initiative privée est défailante » est repris de la jurisprudence existante du Conseil d'Etat.**

#### Article additionnel 44-32 (*nouveau*)

##### **Limites à l'interventionnisme économique**

Cet article n'appelle pas de commentaire spécifique puisqu'il a été évoqué à l'occasion des différents articles précédents.

La clé financière qu'il propose correspond à une mesure de prudence qu'il a paru nécessaire à votre commission, ainsi d'ailleurs qu'à votre commission des finances, de retenir, étant entendu que des modalités différentes prenant mieux en compte la réalité communale pourraient être introduites au cours du débat en séance publique. Il a paru bon également à votre commission d'instaurer un lien entre le montant des sommes engagées à ce titre et la fiscalité levée par les collectivités elles-mêmes. La deuxième limitation est **la limitation au niveau des moyens** susceptibles d'être employés. Le critère choisi est double. **Ces moyens ne doivent pas faire courir un risque financier excessif au contribuable communal**, soit parce qu'ils correspondront à des contributions sans compensation, soit parce qu'ils constituent des concours qu'il serait très difficile aux élus locaux de limiter, et qui pourraient être une source de déséquilibre important au sein de budgets déjà très serrés.

**Le deuxième critère est celui de la non-ingérence dans l'entreprise**, c'est pour cela que toute forme de prise de participation est interdite. Demeureront permises à la commune et au département, et en dehors de la limitation financière prévue ci-dessus, toutes les actions concernant l'environnement de l'entreprise, c'est-à-dire la réalisation de divers équipements et services publics, tels que l'aménagement des terrains de zone industrielle, les facilités de paiement concernant les terrains ou les bâtiments, ou les remises sur les prix de vente ou sur les locations des terrains ou des bâtiments.

## **LES RÈGLES JURIDIQUES ACTUELLES DE L'INTERVENTIONNISME ÉCONOMIQUE**

Depuis plus d'un siècle, l'intervention de la puissance publique s'est accrue ; son action est cependant limitée par des contraintes importantes. Pour avoir une mesure exacte des possibilités juridiques qu'ont les collectivités locales et les établissements publics régionaux d'intervenir dans le domaine économique, il faut examiner successivement les points suivants :

- les limites juridiques,
- les règles législatives et réglementaires,
- les conditions d'intervention,
- les établissements publics régionaux.

### **I. — LES LIMITES JURIDIQUES**

La possibilité d'intervenir dans le domaine économique est limitée par quatre principes :

- la liberté du commerce et de l'industrie,
- l'égalité des citoyens,
- les règles de responsabilité,
- le droit européen.

**Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie** a été posé par la loi Le Chapelier (2-17 mars 1791). Le Conseil d'Etat a rappelé (28 octobre 1960 — Martial de Laboulaye) que c'était une des libertés publiques prévues à l'article 34 de la Constitution.

Seule la loi peut apporter des restrictions à cette liberté. De nombreux arrêts ont sanctionné la méconnaissance de ce principe. Une évolution de la jurisprudence s'est cependant produite et il a été admis que les communes peuvent intervenir dans le domaine économique, si cela correspond à un intérêt public local et si il y a une carence de l'initiative privée. Cette intervention doit être organisée de façon à ne pas porter une concurrence déloyale aux professions intéressées ; l'intérêt purement financier est illicite.

Il faut noter que la jurisprudence du Conseil d'Etat évolue dans un sens de plus en plus favorable à l'interventionnisme économique.

#### **Le principe de l'égalité des citoyens :**

La puissance publique, doit, lorsqu'elle intervient dans le domaine économique, respecter le principe de l'égalité des citoyens (cf. Conseil d'Etat 22 mars 1950 — Société des Ciments Français). Cependant le Conseil d'Etat admet des adaptations à ce principe lorsqu'il s'agit d'interventions dans le domaine économique « lorsque l'administration n'a pas agi dans un but étranger aux fins de la législation de l'économie dirigée ». (Conseil d'Etat — 13 juillet 1953 — Société C.E.N.P.A.).

#### **Les règles de responsabilité :**

L'intervention dans le domaine économique peut causer des préjudices aux citoyens. Les principes généraux de la responsabilité de la puissance s'appliquent à ce domaine.

La responsabilité sans faute dans le domaine économique a une extension particulièrement large, puisque le Conseil d'Etat l'a même étendue aux mesures législatives. Cependant, la jurisprudence se montre exigeante en ce qui concerne les caractères de spécialité et de gravité du préjudice (Société La Fleurette — 1938).

**Le droit européen :**

L'article 92 du Traité de Rome pose le principe de l'incompatibilité avec le Marché Commun des « aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat ». Si l'on s'en tient à la lettre du Traité, il semble que les aides accordées par les collectivités publiques inférieures ne soient pas concernées. Cependant, selon l'esprit du Traité et selon la pratique suivie, l'article 92 s'applique également aux aides accordées par les régions. Le Gouvernement du Land Nordrhein-Westfalen a notifié à la Commission son programme d'aides économiques régionales ; de même les provinces du Trentin et du Val d'Aoste ont également soumis à la Commission des projets de loi régionaux. Une décision de la Commission en date du 7 août 1981 et instituant des règles communautaires pour les aides à la sidérurgie a précisé que la notion d'aides incluait « les aides accordées par les collectivités territoriales ».

## II. — LES RÈGLES LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES

Les décrets-lois du 5 novembre et du 28 décembre 1926 ont permis aux communes d'exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial et à participer à des entreprises privées à condition que celles-ci exploitent un service public. Le décret du 20 mai 1955 soumet à approbation l'intervention des communes dans le domaine industriel et commercial, notamment en ce qui concerne leur participation dans les sociétés.

L'ensemble des règles est codifié aux articles L 121-38-6°, L 321-1 et L 381-1 du Code des communes.

Pour les départements, l'article 3 du décret du 20 mai 1955 prévoit qu'ils peuvent, par délibération motivée du Conseil général intervenir dans le domaine économique et social « lorsqu'un intérêt départemental le justifie ».

## III. — LES CONDITIONS D'INTERVENTION

Les circulaires du 10 septembre 1976 et du 22 septembre 1978 définissent actuellement les modalités pratiques d'intervention des collectivités locales. Il leur est interdit d'attribuer une aide financière directe à une opération d'industrialisation. Cette interdiction vise :

- les prêts directs en capital,
- les subventions, primes et dons,
- les remboursements de prêts consentis par des tiers,
- les bonifications d'intérêts.

Les diverses interventions possibles peuvent se regrouper sous les rubriques suivantes :

- facilités de paiement,
- rabais sur les acquisitions,
- avantages divers.

Les facilités de paiement concernant les terrains et les bâtiments peuvent prendre la forme de différés de paiement ou de locations-ventes. L'échelonnement des

versements ne peut pas se prolonger au-delà de la durée de l'emprunt qu'a dû effectuer la collectivité locale (avec un maximum de quinze ans).

Les collectivités locales peuvent consentir des rabais sur le prix de vente des terrains lorsque ceux-ci sont situés dans des zones primables.

En ce qui concerne les garanties d'emprunts, les collectivités locales ne peuvent accorder leur caution que :

- lorsque celle-ci est prévue par un texte formel,
- lorsqu'elle porte sur un emprunt réalisé par un concessionnaire de la collectivité locale,
- lorsqu'il s'agit d'entreprises qui poursuivent un objet d'intérêt public indiscutable.

Des exonérations de taxe professionnelle peuvent être accordées en faveur des créations ou des extensions d'entreprises.

Dans certains cas très limités (modernisation de la petite hôtellerie et sociétés coopératives de production), des subventions peuvent être accordées.

En pratique, il faut remarquer que les collectivités locales ont essentiellement eu jusqu'à présent un rôle incitatif sur le développement économique grâce à leurs actions sur « l'environnement » des entreprises.

Dans une période récente, il est cependant apparu que les élus locaux souhaitent disposer de moyens plus directs d'action. Certaines initiatives, à la limite de la légalité ont d'ailleurs été prises.

#### **IV. — LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS RÉGIONAUX (E.P.R.)**

Aux termes de l'article 4 de loi de 1972, les Etablissements publics régionaux ont pour mission de « contribuer au développement économique et social de la région ». Les E.P.R. peuvent réaliser des études et participer au financement d'équipements collectifs. Ils ne disposent pas cependant de moyens propres et ils n'ont pas pour mission de gérer ces équipements.

Deux limites principales sont posées par la loi de 1972 à l'intervention des E.P.R. :

- la notion d'intérêt régional est entendue par la jurisprudence du Conseil d'Etat de façon relativement restrictive (Cf. Soldani — 26.11.76 — Transfert du chef-lieu de Draguignan à Toulon qui n'a pas été considéré comme représentant un intérêt régional),
- la notion « d'équipement collectif présentant un intérêt régional direct » n'a pas fait l'objet de définition jurisprudentielle de la part du Conseil d'Etat.

En revanche, la Cour des Comptes, dans son rapport public de 1979 a montré par une série d'exemples d'interventions contraires à la loi de 1972 que cette notion devait être entendue de manière assez restrictive : les interventions des E.P.R. doivent d'abord concerner des « équipements », ce qui exclut toute intervention des E.P.R. constituant en fait des dépenses de fonctionnement. D'autre part, les équipements faisant l'objet des interventions des E.P.R. doivent présenter un caractère « collectif » et ne sauraient concerner les équipements purement individuels tels par exemple les bateaux d'artisans pêcheurs.

Le caractère « régional direct » des opérations en cause exclut les réalisations par trop ponctuelles (étangs communaux, piscines, court de tennis).

Dans le cas des dispositions de l'article 4 de la loi de 1972 relatives aux attributions que l'Etat peut confier aux E.P.R., deux formes particulières d'intervention des E.P.R. en faveur du développement industriel ont été ouvertes par décret :

- possibilité de cautionner des prêts accordés à certaines entreprises industrielles (décret n° 77-849 du 27 juillet 1977),
- octroi de primes régionales à la création d'entreprises industrielles (décret n° 77-859 du 27 juillet 1977, modifié par le décret n° 80-340 du 13 mai 1980).

Anvers : circulaires du ministre de l'Intérieur du 26 mai et du 10 septembre 1976 relatives à l'interventionnisme des régions et des collectivités locales.

### HARMONISATION DES AIDES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES LOCALES POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Circulaire n° 76-429 du 10 septembre 1978 (Intérieur)

Le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, à MM. les préfets (métropole) en communication à MM. les sous-préfets.

Le nouveau régime des aides de l'Etat au développement économique régional, arrêté en Conseil interministériel d'aménagement du territoire a fait l'objet des décrets du 14 avril 1976 (a) publiés au *Journal officiel* du 15 avril 1976. Applicable aux demandes qui seront présentés du 15 avril 1976 au 31 décembre 1980 ce régime, plus simple et donc plus rapide que l'ancien tient compte aussi bien des résultats du dernier recensement démographique et des priorités géographiques nouvelles arrêtées au cours de ces dernières années que de la préoccupation constante du gouvernement de favoriser le maintien et surtout la création d'emplois.

**Traditionnellement**, dans le domaine de la localisation industrielle, **l'action de l'Etat a toujours été complétée par les interventions des collectivités locales**. L'examen des rapports des préfets ainsi que des délibérations prises cas par cas par les collectivités locales désireuses de participer activement au développement industriel, la fréquence croissante **des demandes de dérogation aux principes posés par ma circulaire n° 560 du 23 septembre 1965**, intervenue **dans une conjoncture économique très différente** de celle que nous connaissons actuellement font apparaître que les collectivités locales, partageant largement les préoccupations gouvernementales, se sont efforcées de participer, de plus en plus largement au développement industriel et de conjuguer leur action avec celle de l'Etat.

Dans ces conditions, il m'est apparu nécessaire de favoriser l'action des collectivités locales **en allégeant**, pour les rendre plus rapides et plus efficaces, les procédures précédemment mises en place pour leurs diverses interventions, **tout en évitant des transferts anormaux de charges sur ces collectivités**.

Tel est l'objet de la présente circulaire **qui se substitue à celle du 23 septembre 1965** et précise les conditions dans lesquelles les collectivités locales pourront désormais apporter leur concours au développement industriel.

#### I. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Les interventions des collectivités locales ou de leurs groupements en matière de développement industriel, dont il vous **appartient d'apprécier l'opportunité sur le plan local**, doivent être **fortement motivées** et s'exercer conformément à **certaines règles fondamentales** que je crois utile de vous rappeler ci-dessous :

**1. Respect des principes généraux du droit**, qu'il s'agisse de l'égalité des citoyens devant les charges publiques ou de la liberté du commerce et de l'industrie, ce qui conduit à exclure toute aide financière directe à une opération d'industrialisation. Cette interdiction légale vise :

- les prêts directs en capital ;
- les subventions, primes et dons ;
- les remboursements de prêts consentis par des tiers ;
- les bonifications d'intérêts.

**2. Souci de la défense des finances locales et des intérêts des contribuables**, ce qui exige une étude préalable très approfondie, effectuée en liaison étroite avec le trésorier-payeur général, non seulement du budget de la collectivité concernée mais aussi de la situation financière de l'entreprise en vue de déterminer les exactes possibilités et l'aptitude à tenir ses engagements de cette dernière.

**3. Nécessité absolue d'harmoniser les initiatives des collectivités locales avec les priorités gouvernementales d'aménagement du territoire traduites par le nouveau régime et la nouvelle carte des aides**. Il est en effet essentiel d'éviter que la cohérence définie au plan national pour mieux assurer le développement équilibré du territoire puisse être remise en cause par des initiatives locales. C'est dire que ces dernières ne devront avoir lieu, sauf cas très exceptionnels, que dans les zones ouvrant droit soit à la prime de développement régional, soit à un ou plusieurs des avantages fiscaux prévus par la réglementation. Dans ces conditions, tout en tenant compte de la situation locale, elles constitueront un facteur d'accompagnement propre à appuyer la politique des pouvoirs publics en matière d'expansion industrielle au lieu d'être un élément de distorsion dans la mise en œuvre de la carte des aides.

## II. — INTERVENTIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Elles peuvent revêtir des formes diverses et engager plus ou moins les finances des collectivités locales. Vous devez donc, dans l'exercice de vos pouvoirs de tutelle et en fonction des directives ci-dessus rappelées vous montrer d'autant plus attentif que, sauf cas exceptionnel, il vous appartiendra d'autoriser l'aide envisagée sans en référer aux administrations centrales concernées.

Les diverses interventions possibles peuvent se regrouper sous les rubriques suivantes :

- A - Facilités de paiement.
- B - Rabais sur les acquisitions.
- C - Avantages divers.

### A. — Facilités de paiement

Lors de l'implantation d'entreprises, il arrive fréquemment que les collectivités locales se substituent, en tout ou partie, à un industriel pour l'achat d'un terrain, son aménagement, voire même pour la construction d'un bâtiment dont l'intéressé ne peut dans l'immédiat assurer la prise en charge.

Deux cas peuvent alors se présenter, suivant que la collectivité cède sur le champ ses droits de propriété sur les biens en cause, ou se borne à n'en céder que la jouissance. Dans la première hypothèse, l'industriel devenu immédiatement propriétaire se libère par versements successifs ou bénéficie d'un différé de paiement, dans certaines conditions pour les premières années. Dans la seconde, il n'acquiert la pleine propriété des biens qu'à l'expiration du contrat de location-vente.

#### A 1. — Facilités de paiement concernant les terrains

**Dans la mesure où l'opération ne pourrait se réaliser sans intervention, ou lorsque la défense de l'emploi le nécessitera**, les cessions de terrains, équipés ou non, aux industriels, soit avec paiements échelonnés, soit avec différé de paiement, soit sous forme de location-vente, seront approuvées par vos soins, échelonnement des versements (annuels, semestriels, trimestriels ou mensuels) **ne pouvant toutefois se prolonger au-delà de 15 ans.**

Si la collectivité locale a dû emprunter pour l'achat, et, éventuellement, l'équipement du terrain cédé, l'échelonnement des versements **ne pourra se prolonger au-delà de la durée de l'emprunt**, et le différé de remboursement qui pourrait être accordé à l'industriel devra être au plus égal au différé consenti pour l'emprunt.

Il reste entendu que, dans ces hypothèses, l'industriel devra payer un intérêt au moins égal au taux de l'emprunt contracté par la collectivité, ou qu'elle aurait été contrainte de contracter si elle n'avait pas utilisé ses ressources propres. Il vous appartiendra d'apprécier s'il convient d'exiger un versement au comptant dont vous devrez déterminer le montant en fonction des risques encourus par la collectivité intervenante.

#### A 2. — Facilités de paiement concernant les bâtiments

Le financement de la construction de bâtiments **exige généralement des sommes très importantes** ; il représente donc pour les collectivités un **risque accru** par rapport au précédent type d'intervention, et exige, tout naturellement, une grande vigilance de la part de la tutelle.

En fonction du risque qu'elles présentent, **les ventes avec différé de paiement doivent être proscrites**, et le cas échéant, je vous demande de refuser votre approbation à toute délibération communale accordant un tel avantage même si ce faisant la collectivité ne fait que transmettre à l'industriel un privilège à elle consenti.

Pour ce qui concerne la forme de la vente (paiements échelonnés ou location-vente), je ne puis que vous laisser le soin de juger de la formule à adopter. Toutefois, si l'approbation reste dans tous les cas de votre compétence, pour toute opération située dans une zone n'ouvrant droit qu'aux avantages fiscaux, il conviendra que vous sollicitiez préalablement mes instructions sous le double timbre de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et de la direction générale des collectivités locales (sous-direction de l'équipement et du développement - bureau E 2).

Comme pour les terrains, la durée maximale des facilités accordées est limitée à 15 ans et il vous appartiendra de déterminer cas par cas le montant du versement initial à exiger de l'acquéreur.

Par ailleurs, certains précédents **dont quelques-uns, lourds de conséquences pour les finances communales ont été relevés par la Cour des comptes**, montrant qu'il est indispensable de s'assurer contre la défaillance éventuelle du promoteur par la prise de sûretés réelles dans le cadre de la réglementation en vigueur. Vous devrez veiller à l'insertion des clauses de garanties nécessaires dans tous les contrats à intervenir, toute modification ultérieure tendant à les réduire ne devant être approuvée que si elle s'accompagne d'une contrepartie immédiate de la part de l'industriel.

#### B. — Rabais sur les acquisitions

S'analysant en fait comme des subventions accordées à des particuliers, les rabais accordés par les collectivités locales à l'occasion d'une implantation indus-

trielle appellent en principe les mêmes réserves, il convient toutefois de les distinguer en fonction de leur champ d'application.

### B 1. — Rabais sur le prix de vente des terrains

Le prix des terrains industriels constitue à l'évidence l'un des éléments entrant dans le choix fait par une entreprise de la localisation d'une unité de production. **En règle générale, le prix de vente des terrains, équipés ou non, ne doit pas être inférieur à leur valeur vénale déterminée par comparaison avec celle de terrains voisins, cette valeur vénale pouvant d'ailleurs être inférieure aux dépenses exposées par la collectivité pour l'achat et l'équipement de la superficie à céder.** Compte tenu des disparités constatées suivant les régions, il est concevable d'autoriser une collectivité à consentir certains rabais pouvant aller jusqu'à 30 % de la valeur vénale déterminée par l'administration des domaines, et destinés à ramener le prix de vente à un taux concurrentiel.

Cette faculté n'est toutefois ouverte que pour les localités situées en zones primables ou pour les opérations susceptibles de bénéficier de primes cas par cas, le taux ci-dessus constituant un plafond à ne pas dépasser.

A titre exceptionnel si dans certaines zones industrielles, le prix de cession des terrains peut être réduit par une subvention du fonds d'aide à la décentralisation. Aussi conviendra-t-il, avant de donner satisfaction à une demande de rabais présentée par un industriel de consulter dans les conditions arrêtées par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale le comité départemental de l'emploi, l'intervention éventuelle du Fonds étant susceptible de diminuer le sacrifice à consentir par la collectivité locale.

### B 2. — Rabais sur le prix de vente des bâtiments

Etant donné les facilités de paiement susceptibles d'être consenties pour les cessions de bâtiments, l'approbation de toute délibération tendant à céder à un prix inférieur soit à leur coût de construction (bâtiments neufs) soit à leur coût d'acquisition (bâtiments anciens achetés pour revente) devra être refusée.

### B 3. — Rabais sur locations de terrains ou de bâtiments

Se traduisant en fait par des subventions en annuités, ils sont à proscrire formellement, le loyer devant représenter l'exacte rémunération du capital investi. Toutefois, à titre exceptionnel et uniquement en ce qui concerne les terrains, des rabais pourront être consentis comme pour les ventes si la durée de location est au moins égale à 20 ans.

## C. — Avantages divers

### C 1. — Primes et bonifications d'intérêts

Comme je l'ai déjà indiqué ces formes d'aides, correspondant en fait à des subventions à des entreprises du secteur concurrentiel, doivent être formellement prosrites, qu'elles soient accordées directement par les collectivités, ou par l'intermédiaire d'associations chargées de leur répartition.

### C 2. — Garanties d'emprunts

J'ai été amené à constater que, de plus en plus fréquemment, les établissements financiers tendent à subordonner l'octroi de prêts aux industriels à l'obtention préalable par ces derniers de la garantie d'une collectivité locale.

Je ne puis, sur ce point, que vous confirmer mes directives antérieures aux termes desquelles les collectivités locales **ne peuvent accéder leur caution que :**

- lorsque celle-ci est prévue par **un texte formel**,
- lorsqu'elle porte sur un **emprunt**, réalisé par un concessionnaire de la collectivité locale,
- lorsqu'il s'agit d'entreprises qui poursuivent un **objet d'intérêt public indiscutable** tel que, si ces entreprises n'existaient pas, les départements et les communes pourraient être amenés à se substituer à elles.

En outre, l'opération à financer par l'emprunt doit présenter un intérêt départemental ou communal incontestable.

Pour ce qui concerne **les communes**, ces directives ne souffrent pas d'exception et, en vertu des pouvoirs que vous tenez de l'article 48 du Code de l'administration communale, vous refuserez l'approbation de toute délibération en contradiction avec les principes énoncés ci-dessus.

Pour ce qui concerne les départements, la loi du 31 décembre 1969 (article 13), ainsi que le décret du 6 janvier 1970 pris pour son application précisent les conditions dans lesquelles les conseils généraux statuent définitivement sur les garanties d'emprunt, étant entendu que ces dernières ne peuvent intervenir que dans le respect des règles exposées ci-dessus. Il vous appartiendra, en liaison étroite avec le trésorier-payeur général, d'appeler l'attention des conseils généraux sur les risques financiers que de telles garanties présentent pour les départements, en vue d'éviter au maximum leur intervention dans ce domaine.

### C 3. — Exonération de la taxe professionnelle

La loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 (b) supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle dispose au dernier alinéa de son article 2. II b) que « le système actuel d'incitations fiscales à l'aménagement du territoire est maintenu ». Il en résulte que les collectivités locales n'ont pas à renouveler les délibérations prises antérieurement en vue de faire bénéficier les créations, extensions ou conversions d'établissements industriels d'une exonération, la procédure administrative restant par ailleurs inchangée.

Les présentes instructions **tiennent le plus grand compte du régime, des aides de l'Etat et de l'élargissement de vos pouvoirs sur le plan local** : le succès de leur application repose entièrement sur vos interventions et la concertation que vous établirez en ce domaine avec les élus locaux. **L'attention de ces derniers devra notamment être appelée sur l'importance des aides de l'Etat et sur la nécessité, dans l'intérêt général, d'éviter les initiatives dispersées.**

J'attache la plus grande importance à la bonne application des dispositions qui précèdent et je vous demande, en vous recommandant à nouveau **la plus grande vigilance**, de me rendre compte sous le présent timbre des difficultés rencontrées dans ce domaine par vos services.

### **Intervention des régions en matière de développement industriel et de défense de l'emploi**

**Circulaire n° 76-288 du 26 mai 1976 (Intérieur)**

Le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, à MM. les préfets de région.

L'examen des rapports présentés aux conseils régionaux, ainsi que des délibérations auxquelles ils ont donné lieu, a mis en évidence le souci des assemblées

régionales de faire participer activement les régions au développement industriel et de promouvoir une politique de création et de défense de l'emploi.

Les préoccupations exprimées au plan régional, en matière d'emploi notamment, ont retenu toute l'attention du Premier ministre. Celui-ci s'est efforcé, lors de la réunion des présidents des assemblées régionales, tenue à l'Hôtel Matignon le 24 février 1976, de répondre à leur désir d'intervention par une application souple de la loi du 5 juillet 1972 (\*), étant entendu qu'il ne saurait toutefois être question d'admettre celles des initiatives prises ou envisagées qui s'en éloignent par trop ou qui sont en contradiction avec ses dispositions.

La présente circulaire a pour objet d'examiner les différentes formes d'intervention retenues par les conseils régionaux afin de déterminer celles d'entre elles qui peuvent ainsi être acceptées.

### 1. — Création d'usines-relais

Il s'agit de la réalisation par une collectivité publique d'usines destinées à être louées à des industriels désireux d'entreprendre une activité avant d'avoir réalisé leur propre immeuble.

L'intervention de l'établissement public régional ne peut trouver son fondement que dans le 3° de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972. Encore faut-il que les modalités de l'opération permettent de considérer que la région participe au financement d'un « équipement collectif d'intérêt régional direct ».

Une telle initiative ne pourra donc être admise que si elle n'a d'autre objectif que l'allègement des charges pesant sur la collectivité locale réalisant une usine-relais. Cette condition exclut que l'aide consentie soit transférée à l'industriel locataire de l'usine.

Pour les mêmes raisons, en cas de cession à l'industriel, par la collectivité locale, sous forme de location-vente, de vente à paiement échelonné, ou comportant toutes autres facilités de paiement, il appartiendra à la tutelle de veiller à ce que la collectivité en cause est bien, au regard de son classement, à l'intérieur des zones d'aides de l'Etat au développement régional, en droit de se livrer à de telles opérations.

### 2. — Observations régionales de l'emploi

Il s'agit d'organismes ayant pour objectif essentiel de permettre une appréciation complète et permanente du marché de l'emploi au plan régional.

Dans la mesure où l'aide apportée se borne au financement des investissements nécessaires à la réalisation de l'observatoire et aux études menées par celui-ci, à l'exclusion de toute prise en charge de dépenses de fonctionnement, ce type d'intervention est licite.

### 3. — Aide aux entreprises en difficulté

Toute intervention directe au niveau d'une entreprise est proscrite (cf. ma circulaire n° 74-339 du 19 juillet 1974) que celle-ci soit ou non en difficulté et quelle que soit la forme de l'aide envisagée (étude de restructuration, assistance technique, financement de certains équipements spécifiques abusivement assimilés à des équipements publics, prise en charge du coût d'une reconversion éventuelle du personnel, bonification d'intérêt).

A fortiori, toute prise de participation au capital d'une entreprise privée, quelle que soit sa situation financière, est interdite. Cette interdiction joue également pour toute aide directe aux salariés licenciés.

#### 4. — Actions de formation professionnelle

Les actions de l'espèce peuvent être admises à la double condition que l'organisme bénéficiaire soit public ou à but non lucratif (association loi 1901) et qu'il s'agisse d'une aide portant uniquement sur le financement de dépenses d'équipement.

#### 5. — Subventions aux organismes consulaires gestionnaires d'équipements publics

Peuvent être classées sous cette rubrique les installations portuaires et aéroportuaires, les zones industrielles portuaires, etc.

Le concours apporté ici par l'E.P.R. ne soulève aucune objection, à la condition qu'il s'agisse d'alléger les charges d'investissement de ces organismes et non d'apporter une aide déguisée aux utilisateurs des installations.

#### 6. — Fonds

Sous des appellations diverses, les établissements publics régionaux envisagent l'ouverture de crédits destinés à doter un Fonds régional d'intervention.

Dans la plupart des cas, les délibérations intervenues jusqu'ici s'apparentent **surtout à des déclarations d'intention** dont la présentation ne permet généralement pas d'apprécier précisément la légalité.

Il n'en reste pas moins que quelques-unes des discussions ayant précédé la prise de délibération, inclinent à penser que certaines des interventions de ces fonds risquent, au moment de leur mise en œuvre, d'être en contradiction avec la loi. Ce n'est donc que lors des délibérations adoptant le règlement desdits fonds et fixant leurs modalités d'action, qu'il deviendra possible d'émettre un jugement quant à leur légalité.

Il convient donc de **se montrer très vigilant** dans ce domaine et de me transmettre toute délibération qui vous paraîtrait entachée d'illégalité, après deuxième lecture éventuellement.

#### 7. — Aide à divers organismes destinés à promouvoir la création d'entrep. ses innovatrices

Bien qu'en l'état actuel, les interventions, fort peu nombreuses d'ailleurs dans ce domaine, visent au financement des investissements nécessaires à l'installation de ces orga-

nismes, il n'en reste pas moins que le caractère d'équipement collectif d'intérêt régional direct de ceux-ci peut prêter à contestation.

Pour ce motif, les initiatives doivent être proscrites en cette matière.

#### 8. — Etudes

En ce qui concerne les études, elles entrent incontestablement, en vertu de la loi, dans les compétences de la région. Toutefois leur légalité ne peut véritablement s'apprécier qu'au vu du dossier de chaque projet d'étude.

En effet, on peut craindre, sous ce couvert, certains détournements de procédure qui permettraient en fait à la région de pratiquer des interventions prohibées.

Il convient donc que toute étude entraînant le recours à un tiers porte bien sur un objet intéressant le développement régional et se traduise par un **contrat** déterminant précisément la mission de l'organisme, son mode de rémunération ainsi que les délais qui lui sont impartis pour déposer son rapport. Un autre aspect de l'intervention régionale dans ce domaine peut être la décision de contribuer au financement d'une étude décidée et conduite par un organisme autre que l'établissement public régional. Là encore, il doit s'agir d'une étude intéressant le développement régional et la délibération doit fixer précisément, à partir du devis global présenté par le réalisateur, le montant de la participation incombant à la région, ainsi que les obligations auxquelles le réalisateur sera tenu de satisfaire pour l'utilisation de la subvention régionale.

En conclusion, les interventions suivantes peuvent être admises :

1° participation aux charges d'investissement des collectivités locales ou de leurs établissements publics maîtres d'ouvrage, pour la réalisation de zones industrielles ou artisanales et d'usines-relais ;

2° financement des équipements et des études nécessaires à la création d'observatoires régionaux de l'emploi ;

3° actions en faveur de la formation professionnelle sous réserve qu'elles se limitent au financement d'équipements à la charge des collectivités publiques ou d'associations à but non lucratif ;

4° subventions pour les investissements à la charge d'organismes consulaires gestionnaires d'équipements publics.

En outre, rien ne s'oppose, sur le plan des principes, à la création d'un fonds régional dans le domaine considéré, à la condition que ses interventions se bornent au financement des actions énumérées ci-dessus.

Ainsi, si l'on ajoute à cette gamme d'initiatives possibles les études d'intérêt régional et la participation à la réalisation d'équipements collectifs tels que communications, télécommunications, amélioration du cadre de vie, qui créent les conditions de l'industrialisation, il apparaît que les régions disposent, dans le cadre de la loi de 1972, de moyens non négligeables de promouvoir une politique du développement industriel et de défense de l'emploi.

### TITRE III

#### **Des droits et libertés des régions**

##### **Intitulé**

Votre commission vous propose de reprendre l'intitulé initial de ce titre.

La modification introduite par l'Assemblée Nationale avait, dans l'esprit de ses auteurs, un caractère symbolique : celui de placer la région sur le même plan que les deux collectivités de base de la République que sont la commune et le département.

En fait, cette modification d'intitulé ne correspond nullement au contenu de ces titres dont on peut dire qu'ils paraissent traduire une hésitation du Gouvernement quant à l'avenir de la région et dont la forme juridique, en tout cas, n'est pas satisfaisante.

En effet, coexistent dans le même titre une région, collectivité territoriale, et une région, établissement public dont seule la seconde paraît devoir recouvrir une réalité dans l'immédiat. **La seule certitude que l'on puisse retirer de ce titre ainsi que des récents débats sur le sujet à l'Assemblée Nationale est qu'une certaine unanimité s'est réalisée autour de la nature des compétences de la région :**

— quel que soit son statut futur, **la région ne devrait avoir qu'une vocation spécialisée ou si l'on préfère une compétence d'attribution.** Cette compétence devrait être limitée aux domaines économique, social et culturel, cela montre également la volonté des auteurs du projet de faire de la région une sorte d'animateur de la vie économique et sociale. Ce rôle lui confère notamment la responsabilité de définir une politique d'aménagement du territoire qu'elle recouvre. Cette définition doit cependant

répondre à une deuxième condition qui est la deuxième caractéristique certaine de la nouvelle institution.

— **la région ne doit pas prendre le pas sur les départements et les communes.** Ses compétences doivent procéder de transferts de l'Etat et non de prélèvements sur les compétences actuelles des communes et des départements.

**Dans le texte qu'elle vous propose, votre commission fait siennes ces deux caractéristiques. On pourrait même dire que son souci a consisté à les confirmer et à les préciser.** Elles donnent à la région la même liberté qu'aux collectivités locales au regard des règles du contrôle. Elles acceptent le transfert de l'exécutif au président du conseil régional ainsi que les nouvelles compétences qui lui sont données tout en s'efforçant de mieux les articuler avec les compétences concurrentes des départements et des communes.

Tel est l'un des objets, notamment du chapitre nouveau sur les actions économiques, que votre commission vous a proposé d'introduire au titre additionnel II *bis* relatif à la clarification des compétences.

A plusieurs reprises également **elle précise que la région sera associée à l'Etat** pour la définition des règles générales concernant le domaine de ses compétences, par exemple l'aménagement du territoire ou la définition des modalités d'octroi des aides au développement de l'emploi.

En revanche, votre commission a tenu à supprimer toute ambiguïté. C'est pourquoi pour les raisons qui ont été exposées dans le tome I du rapport, **elle vous propose de maintenir le statut d'établissement public comme le fait le Gouvernement.** Il sera toujours possible au regard de l'expérience de transformer le statut de l'établissement public en statut de collectivité territoriale.

Avant d'aborder l'examen des articles de ce titre, votre rapporteur tient cependant à apporter **une précision de forme : votre commission n'insère pas les dispositions qu'elle propose dans la loi du 5 juillet 1972.** Elle n'a pas cru devoir faire pour la région ce qui n'avait été fait ni pour le Code des communes, ni pour la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, au nom de la clarté. La deuxième raison pour laquelle elle vous propose cette présentation est qu'elle souhaite bien marquer qu'elle entend que, de même que les dispositions des titres I et II seront immédiatement applicables à Paris, les dispositions du Titre III seront immédiatement applicables à la région d'Ile-de-France et aux régions d'outre-mer.

## CHAPITRE PREMIER

### VOCATION ET ORGANISATION DE LA REGION

Cette subdivision nouvelle correspond à un souci de clarification et de lisibilité du texte qui s'est déjà exprimé à l'occasion de l'examen des titres I et II précédents.

#### Art. 45

##### **Transformation de la région en collectivité territoriale**

Cet article est l'un des articles centraux du projet de loi puisque c'est lui qui manifeste l'intention du Gouvernement de transformer la région en collectivité territoriale à l'issue d'élections du conseil régional au suffrage universel direct.

Auparavant, il importe d'expliquer **quel serait le calendrier d'entrée en vigueur de la réforme s'agissant des régions.**

1°) A l'entrée en vigueur de la loi, les régions ne se verront appliquer **aucune modification de leur statut.** Elles demeureront des établissements publics. A leurs compétences propres s'ajouteront cependant les compétences qui sont définies par le présent titre aux articles 48 et suivants.

2°) Après l'entrée en vigueur de la loi sur les compétences, les régions, établissements publics, devraient se voir dotées de compétences nouvelles dans le cadre d'une clarification des compétences actuelles de l'Etat, de la commune et du département, et aussi grâce à une décentralisation des compétences nouvelles dont l'Etat se dessaisirait. Cette échéance devrait se situer, selon les intentions manifestées par le

Gouvernement, dans le courant de l'année 1982, le projet de loi relatif aux compétences devant être déposé sur le bureau du Parlement à la fin de la présente session et examiné, au moins pour partie, lors d'une session extraordinaire en janvier.

**3°) Dans le courant de l'année 1982, devrait être examinée la loi prévoyant la transformation effective des régions en collectivités territoriales et l'élection de leur conseil au suffrage universel direct.** Cette loi devrait entrer en vigueur à l'issue des premières élections régionales, lesquelles devraient intervenir, toujours d'après les renseignements fournis par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, en même temps que les élections municipales et selon un mode de scrutin qui serait vraisemblablement la représentation proportionnelle dans le cadre départemental.

Auparavant, le Parlement aurait eu à débattre du statut particulier de la région Corse et, en principe, le renouvellement du conseil régional de cette région serait intervenu. La Corse jouerait ainsi en quelque sorte le rôle de « région pilote de la réforme ».

**4°) Vraisemblablement, après l'entrée en vigueur de la loi transformant la région en collectivité territoriale, devrait intervenir la loi sur les finances locales qui, bien entendu, devrait concerner aussi les régions.**

La loi sur le cumul des mandats et le statut des élus, la loi sur le personnel pourraient également affecter la région. La date du dépôt de ces textes est encore aujourd'hui indéterminée.

Dans son troisième alinéa, l'article 45 s'efforce de préciser la compétence de la région, collectivité territoriale :

— sa compétence d'attribution consisterait dans la promotion du « développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi que l'aménagement de son territoire et la préservation de son identité ; »

— ses compétences, au demeurant très larges, devront s'exercer dans le respect de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. Il convient d'observer cependant que, compte tenu de la définition précédente, il y aura forcément superposition des compétences ;

— les actions de la région devront en principe être complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics de la région, sans que l'on sache exactement ce que recouvre la notion d'établissement public de la région ;

— l'avant-dernier alinéa de cet article esquisse l'éventualité d'actions conjointes avec les collectivités territoriales ou avec l'Etat. Il ne constitue pas à cet égard une novation ;

— enfin, le dernier alinéa de cet article est une déclaration d'intention sans réelle valeur juridique. Il dispose en effet que la création et l'organisation des régions ne porte atteinte ni à l'unité nationale, ni à l'intégrité du territoire. Ou bien cette notion va de soi, car elle fait référence à des dispositions qui sont de l'ordre de la Constitution (article 2 notamment sur l'unité de la République et article 53, dernier alinéa, qui prévoit que nulle cession de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées), ou bien cet alinéa constitue une sorte de garde-fou, ou plus exactement d'exorcisme, à l'égard d'une évolution possible des régions et à ce moment-là il ne sera qu'un faible rempart.

**Votre commission n'a nullement voulu marquer, comme cela a été exposé plus haut, son opposition à la transformation du statut des régions. Elle a seulement considéré que l'article 45, tel qu'il était et dans la mesure où il était démenti par l'article 46, n'était qu'une déclaration d'intention susceptible uniquement d'introduire une certaine confusion dans un débat, qui bouleverse déjà suffisamment d'idées acquises pour ne pas être surchargé.**

**Il a paru imprudent à votre commission de transformer la région en collectivité territoriale sans avoir au préalable des assurances quant à la conception que se font exactement le Gouvernement et l'Assemblée Nationale des compétences de celle-ci et de son avenir, notamment vis-à-vis des départements et des communes.**

**Enfin, votre commission, dans un texte dont le Gouvernement lui-même avait déclaré vouloir exclure toute disposition électorale, n'a pas voulu, en maintenant cet article, ouvrir le débat sur le futur mode d'élection des régions, lequel devra, en toute hypothèse, faire l'objet d'un débat législatif car il concerne le domaine de la loi. C'est pourquoi elle vous propose de supprimer cet article.**

#### *Art. 45 bis*

#### **Application de la loi à la région Corse**

Votre commission vous propose de supprimer également cet article introduit par l'Assemblée Nationale pour deux raisons essentielles :

— la première est que son libellé même lui a paru intolérable dans la mesure où il semble considérer que les lois de la République ne s'appliquent pas *ipso facto* à la Corse ;

— la deuxième raison est d'ordre constitutionnel. Votre commission, en effet, a estimé pour les raisons exposées plus haut, qu'il n'était pas possible de créer, comme un Italie par exemple, une région à statut spécifique, sauf à ranger la Corse dans les territoires d'outre-mer, ce qui ne semble pas être l'intention du Gouvernement.

#### Art. 46

### **Maintien en vigueur temporaire des lois du 5 juillet 1972 et du 6 mai 1976**

#### Art. 47 bis

### **Composition des comités économiques et sociaux**

#### Art. 47 ter

### **Rôle des comités économiques et sociaux**

Il eût été logique que votre commission supprimât également l'article 46 qui maintient en vigueur les dispositions de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, et la loi n° 76-394 du 6 mai 1976 relative à la région d'Ile-de-France. En effet, le présent titre ne fait que modifier ces lois et il n'y a aucune raison pour considérer qu'elles se trouvent de ce fait abrogées, tout au plus sont-elles complétées.

Votre commission n'a cependant pas voulu supprimer cet article dans la mesure où il prévoit que ce maintien en vigueur est suspendu à l'entrée en vigueur d'une autre loi, celle qui modifiera le mode d'élection des conseils régionaux. Par là, elle a tenu à signifier qu'elle n'était pas hostile à ce que l'on débattenne au fond du statut de la région et de la transformation de son mode d'élection. Il s'agit simplement de prendre date, à l'exclusion de tout débat sur le fond. Elle a donc conservé

l'esprit général de cet article qui prévoyait simplement que les conseils régionaux seraient élus au suffrage universel. Toutefois, elle vous propose une rédaction légèrement différente qui fait intervenir la notion de modification de **la composition des comités économiques et sociaux** et réparé un oubli de la loi en ce qui concerne les régions d'outre-mer. Cette disposition doit être examinée à la lumière des articles *47 bis* et *47 ter* qui ont été introduits par l'Assemblée Nationale et qui concernent respectivement la composition et le rôle des comités économique et sociaux.

**Votre commission a voulu ainsi marquer que l'existence des comités économiques et sociaux était l'un des éléments de la spécificité de la collectivité régionale et qu'il convenait de les maintenir, quitte à prévoir, au moment où il sera débattu de la transformation éventuelle de la région en collectivité territoriale, une modification des règles en application desquelles ils sont composés.** En conséquence, il lui semble prématuré de modifier leurs compétences, comme le propose l'article *47 ter*. Cet article n'apporterait aucune novation au niveau de l'énumération des matières qui peuvent être soumises au conseil économique et social des régions. En revanche, une assemblée consultative qui ne pourrait être saisie qu'à l'initiative du président du conseil régional et sur un certain nombre de points limitativement énumérés par la loi ne serait pas en mesure de remplir pleinement le rôle efficace qu'elle a su jouer jusqu'à présent.

De même, alors que le Gouvernement prévoit de transformer le statut de la région dans le courant de l'année 1982, on voit mal l'urgence qu'il y aurait à dissoudre les actuels comités économiques et sociaux et à en proposer une nouvelle composition pour une durée qui ne saurait excéder six mois, comme le propose l'article *47 bis*.

*C'est pour cette raison qu'elle vous proposera ci-après la suppression des articles 47 bis et 47 ter.*

Les régions d'outre-mer, auxquelles ont été étendues, de fait, les dispositions de la loi du 5 juillet 1972 par le décret n° 72-862 du 22 septembre 1972 étendant aux départements d'outre-mer les dispositions relatives à la création de circonscriptions d'action régionale, ont, comme l'on sait, une structure monodépartementale.

En ajoutant une disposition faisant explicitement référence à cette caractéristique particulière, votre commission a entendu marquer qu'elle entendait que ces régions demeurent régies par le droit commun

et que les modifications éventuelles de leur statut ne soient pas dissociées de celles qui seraient apportées au statut des établissements publics régionaux métropolitains.

#### Art. 47

##### **Organes de la région**

L'amendement qui vous est proposé est un simple amendement de forme destiné, pour les raisons qui ont été expliquées précédemment, à supprimer les codifications du titre III.

Sur le plan du fond il reprend les dispositions du Gouvernement qui consistaient à ajouter parmi les organes de la région « le président du conseil régional par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations. »

#### Art. 47 bis

##### **Composition des comités économiques et sociaux**

#### Art. 47 ter

##### **Rôle des comités économiques et sociaux**

Votre commission vous propose de supprimer ces articles pour les raisons exprimées lors de l'examen de l'article 46 ci-dessus.

#### Art. 47 quarter (nouveau)

##### **Vocation de la région**

Cet article tend à préciser la vocation de l'établissement public régional, telle qu'elle est définie par le paragraphe 1 de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972. Il ajoute simplement aux compétences en matière

de développement économique et social, **la notion de développement culturel**. Votre commission ne pouvait s'opposer à une telle modification qui lui a paru correspondre en effet à la vocation de la région et même à des actions dont de nombreux établissements publics avaient déjà pris l'initiative, par exemple en matière de musique. Ce qualificatif n'a donc été que la reconnaissance d'un état de fait. Il légitime par ailleurs le fait qu'une partie de la dotation culturelle, créée par l'article 61 du présent texte, soit répartie à son niveau et que votre commission vous ait proposé dans le chapitre culture ci-dessus la création définitive cette fois d'un fonds culturel comprenant une section régionale.

**L'amendement proposé est un amendement de forme** qui constitue la deuxième application de la règle qui a été définie ci-dessus et selon laquelle votre commission préfère éviter la codification immédiate des dispositions de ce titre au sein des lois de 1972 et de 1976.

**La deuxième modification est plus significative, puisqu'elle tend à préciser la façon dont la région s'insère entre l'Etat d'une part, et les collectivités de base, d'autre part. Sa vocation est d'agir en liaison ou en complément de l'Etat. Elle peut coopérer avec les collectivités de base, mais nullement se substituer à elles ou empiéter sur leurs compétences.**

## CHAPITRE II

### EXTENSION DES COMPETENCES DE LA REGION

L'article 48 rassemblait toutes les compétences nouvelles que le gouvernement proposait au Parlement d'attribuer aux établissements publics régionaux. Tout au moins en était-il ainsi avant le débat à l'Assemblée Nationale qui a permis d'apporter de notables modifications. C'est ainsi qu'a été inséré par exemple un paragraphe additionnel I *bis* relatif aux exonérations de taxe professionnelle, à l'article 48 qui regroupait dans le poste initial les compétences nouvelles de la région, mais surtout qu'a été ajouté, en dehors même de cet article, un article 48 *bis* définissant les modalités d'association de la région à l'élaboration du plan national. Enfin, l'article 48 *quater*, également introduit par l'Assemblée Nationale, crée un comité des prêts au niveau régional, qui, sans être une émanation de l'établissement public, peut être interprété comme un nouveau moyen mis à sa disposition.

**Les modifications proposées par la commission sont donc d'abord des modifications de forme destinées à ordonner quelque peu cette partie du texte. C'est sous ce motif qu'a été incluse dans le chapitre relatif à l'action économique du titre additionnel II *bis* (nouveau), la possibilité pour la région, d'accorder des aides financières aux investissements des entreprises concourant au développement régional. De la même façon, la modification rédactionnelle proposée pour l'article 48 *bis* tend à préciser, afin de lever toute ambiguïté, le rôle des établissements publics régionaux vis-à-vis du plan régional.**

Les modifications de fond consistent dans l'adjonction de 3 articles. Le premier élargit les compétences de la région en lui permettant de concourir à la définition de la politique de la formation professionnelle. Les deux autres élargissent les possibilités de recours à l'épargne régionale pour les investissements publics. Ces trois articles sont inspirés d'une pro-

position de loi sur les interventions des établissements publics régionaux en faveur de l'emploi et du développement économique présentée par notre collègue Marcel Lucotte (n° 489, 1976-1977) et que votre rapporteur avait eu déjà l'honneur de proposer à l'adoption du Sénat.

## Art. 48

### **Participation aux dépenses de fonctionnement**

Sa nouvelle rédaction proposée pour l'article 48 répond à une demande que les régions avaient émise dès leur installation. Elles souhaitent en effet pouvoir disposer de personnel en nombre suffisant. La circulaire du 19 février 1974 relative aux moyens des régions ne se préoccupait en fait que des personnels de l'Etat. Elle transformait le rôle de la mission régionale, afin qu'elle puisse assurer l'instruction, l'exécution des décisions des conseils régionaux et se consacrer, au-delà des tâches de gestion, à des fonctions d'étude et de programmation. En contrepartie, les assemblées régionales ne pouvaient recruter qu'un nombre très limité d'agents pour leurs propres besoins sans pouvoir d'ailleurs leur offrir de véritable statut. En fait, dès le début, ces dispositions furent tournées par différents moyens, au point que certains secrétariats d'assemblées régionales constituent aujourd'hui un véritable état-major. Il est juste cependant de noter que, dans l'ensemble, les services de la région sont aujourd'hui extrêmement déséquilibrés par rapport à ceux de l'Etat.

Cette autorisation de recruter des personnels se justifie parfaitement aujourd'hui, dans la mesure où, comme pour le département, l'exécutif de l'établissement public sera transféré au président du conseil régional. La rédaction qui vous est proposée ne revient pas sur la possibilité ainsi offerte aux régions. Votre commission a simplement souhaité que cette officialisation ne débouche pas sur le recrutement d'effectifs pléthoriques qui accentuerait le risque de double emploi que fait peser la façon dont le gouvernement envisage la décentralisation. Comme on pourra le voir lors de l'examen du chapitre I du titre additionnel III *bis (nouveau)* ci-dessous, votre commission, comme au niveau départemental, a marqué sa préférence pour un transfert des services de l'Etat. Elle vous proposera cependant de limiter ce transfert aux seuls services de la préfecture nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations du conseil régional.

En ce qui concerne la possibilité de participer à des dépenses de fonctionnement, qui jusqu'à présent était interdite aux établissements

publics régionaux, votre commission vous propose une rédaction limitant le champ de cette possibilité. Il lui a paru en effet que les régions ne pouvaient avoir un rôle d'impulsion et d'animation que pour autant qu'elles pourraient consacrer l'essentiel de leurs ressources, très faibles aujourd'hui, à des dépenses d'investissement. L'établissement public ne pourra engager des dépenses de fonctionnement que pour des équipements dont il aura contribué à assurer la réalisation en application des textes existants. Le champ est ainsi déjà très large, mais il est possible que la perspective de devoir assurer éventuellement les frais de fonctionnement des investissements qu'elles contribuèrent à réaliser soit de nature à modifier la politique de certaines régions.

#### Art. 48 bis

### **Rôle des établissements publics régionaux en matière de planification**

L'Assemblée Nationale a estimé nécessaire d'introduire un article relatif à la planification qui ne figurait pas dans le texte initial. C'était dans le but de permettre aux régions d'être associées à l'élaboration du plan intérimaire de 2 ans qui devrait être soumis au Parlement d'ici la fin de la présente session.

En fait, l'utilité de cet article n'est pas évidente dans la mesure où les régions ont toujours été depuis son existence associée à l'élaboration du plan ; elles ont par exemple, dans le cadre du VII<sup>e</sup> Plan, élaboré des plans régionaux de développement économique et social (PRDE) comme les textes actuels le leur permettent. D'autre part, l'élaboration du plan intérimaire de 2 ans a déjà eu lieu dans le courant des mois d'août et septembre. De l'aveu même de la circulaire du 30 juillet 1981, émanant du Ministère d'Etat, Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire, la consultation sur le plan intérimaire aura été simplifiée. Elle ne devrait pas préjuger des modalités futures d'élaboration des plans régionaux et de leur articulation avec le plan régional.

Votre commission n'a pas cru devoir cependant disjoindre cet article du présent texte. Elle vous en propose néanmoins une rédaction élargie et qui marque bien le refus des commissaires de donner au plan régional une force contraignante à l'égard des collectivités locales.

L'élaboration de ce plan revient à la région, mais encore une fois, sa vocation naturelle paraît être davantage de concourir, par ses avis, à l'élaboration du plan national et de parvenir à son adaptation à la diversité des situations. Ce même article confirme le rôle de proposition et de coordination des investissements publics locaux qui est la justification même de l'existence de l'échelon régional.

#### Article additionnel (nouveau) après l'article 48 *bis*

##### **Formation professionnelle**

Cet article constitue la première adjonction de fond que vous propose votre Commission s'agissant de la région. Il ajoute parmi les compétences nouvelles de celle-ci la possibilité de concourir à la définition de la politique de la formation professionnelle. C'est un autre exemple d'une action conjointe de l'Etat et de la région.

Toutefois cet article réserve explicitement la compétence et les responsabilités en matière d'enseignement technique, ce qui a pour effet notamment de maintenir à la charge de la collectivité nationale les lycées d'enseignement professionnel.

Outre cette participation à la définition de la politique elle-même, la région reçoit pour la mise en œuvre de celle-ci un pouvoir de coordination des diverses initiatives existant dans son aire territoriale, ceci afin de mettre fin à certains gaspillages liés au double emploi, mais aussi de mieux adapter la formation professionnelle aux besoins de l'emploi dans la région.

#### Article additionnel (nouveau) après l'article 48 *bis*

##### **Participation au capital des sociétés de développement régional**

Cet article est la reprise des dispositions proposées par l'article 48 pour l'alinéa 8° du paragraphe 1 de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972.

En l'isolant, votre commission n'a pas répondu simplement à des préoccupations de forme. Elle a tenu à montrer toute l'importance qu'elle souhaitait que prennent dans l'avenir les sociétés de développement régional. Celles-ci, en effet, devraient constituer le meilleur outil pour l'aide au développement des régions et seconder efficacement les collectivités territoriales dans leur action en faveur de l'emploi.

Votre commission souhaite que la vocation nouvelle des établissements publics régionaux, confirmée par ce texte, insuffle aux sociétés de développement régional un plus grand dynamisme. Beaucoup d'élus regrettent en effet, avec d'ailleurs le conseil économique et social, que ces sociétés n'aient joué que médiocrement leur rôle, plus soucieuses de réaliser des bénéfices grâce aux emprunts groupés que de risquer leurs capitaux dans des prises de participation. Elle se sont comportées trop souvent jusqu'ici comme des établissements financiers.

Votre rapporteur considère que ce jugement est un peu sévère et ne correspond pas toujours à la réalité, notamment dans certaines régions où existent des *instituts de développement régional* (Midi-Pyrénées) ou des *instituts de participation* (Institut de participation de l'Ouest). Il pourra être intéressant, à l'issue de la période qui s'ouvre et qui nous sépare, au moins en théorie, du réexamen du statut des établissements publics régionaux, de porter un jugement sur l'évolution des sociétés de développement régional et de voir s'il ne conviendrait pas alors de créer de véritables *banques régionales d'investissement* comme cela avait été suggéré par M. Jacques Delors, Ministre de l'Economie, lors de son audition devant la Commission des sociétés régionales de dépôt et de crédit.

L'article prévoit également que les régions pourraient, dans les mêmes conditions, participer au capital des sociétés d'économie mixte.

Article additionnel (nouveau) après l'article 48 *bis*

### **Exonération de la taxe professionnelle**

Cet article est la reprise, légèrement modifiée, du § additionnel I *bis* introduit dans l'article 48 par l'Assemblée Nationale et qui permet aux conseils régionaux d'exonérer dans la limite de 5 ans, comme peu-

vent le faire les communes et les départements, les entreprises qui répondent à certaines conditions du paiement de la taxe professionnelle perçue par la région.

La rédaction proposée pour le premier alinéa de l'article 1465 du Code général des impôts est plus précise que celle du texte adopté par l'Assemblée Nationale. Celui-ci en effet était ambigu et pouvait laisser croire que les conseils régionaux avaient la possibilité d'exonérer les entreprises de la totalité de la taxe professionnelle. Le texte qui vous est soumis précise qu'il ne peut s'agir bien entendu que de la part perçue par les conseils régionaux. L'exonération de cette part, qui est très faible, était jusqu'ici une exonération complémentaire de celle de la part départementale. Elle relevait de l'initiative du conseil général.

#### Article 48 *ter*

#### **Comité régional des prêts**

Cet article a été introduit à l'Assemblée Nationale à la demande de nombreux députés dans le but de permettre un meilleur contrôle des élus sur la définition des politiques de prêt menées par la Caisse des Dépôts et Consignations et par la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.

Votre commission l'a accepté dans la rédaction adoptée dans la mesure où il ne peut que déterminer les orientations générales des prêts, que son rôle ne sera que consultatif et qu'il ne pourra en aucun cas porter une appréciation sur les dossiers individuels.

Votre commission qui avait tenu à entendre sur ce point M. Pérouse, Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations, a souhaité marquer sa volonté de voir maintenir la politique menée au cours de ces dernières années en faveur d'une globalisation des prêts. Cette globalisation, qui a d'ailleurs été étendue sous la forme de prêts d'équipement courants aux petites communes, lui paraît être le meilleur gage de l'autonomie communale dans la mesure aussi où elle avait coïncidé avec la suppression du lien entre la subvention et le prêt.

### **Bilan de la globalisation des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations**

Les prêts globaux peuvent être consentis aux communes, syndicats de communes, communautés urbaines, syndicats communautaires d'aménagements, ensemble urbain, districts, dont la population est au moins égale à 10000 habitants ou dont le programme annuel d'investissement et la situation financière le permettent, ainsi qu'aux départements. Par cette procédure il est mis annuellement, par l'ensemble prêteur constitué par les Caisses d'Épargne, la Caisse des Dépôts et la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, à la disposition de la collectivité bénéficiaire, un crédit global lui permettant de couvrir en complément de ses ressources propres, de subventions et d'autres concours extérieurs, les moyens de paiements qui lui seront nécessaires pour assurer le règlement des mandats de dépenses d'équipement à émettre au cours de l'année d'exécution du budget.

Ce crédit global est fixé après concertation entre la collectivité et l'ensemble prêteur en tenant compte d'une part, de la capacité financière de la collectivité et de ses besoins de l'année pour les seules dépenses d'équipement et, d'autre part, des moyens de financement dont disposent les prêteurs.

Afin de faciliter l'établissement du budget de la collectivité un crédit global initial peut, le cas échéant, être ouvert en fin de l'année précédente.

La répartition du crédit global entre les différentes sources de financement est réalisée en fonction de la nature des opérations retenues par l'emprunteur et des moyens de financement de chacun des membres de l'ensemble prêteur.

A l'intérieur de chaque source de financement, les crédits sont regroupés par durées correspondant à la nature des opéra-

tions de façon à n'établir qu'un nombre minimum de contrats de prêts ou de convention d'emprunts. Cependant, si la collectivité le souhaite, une durée moyenne pondérée peut être retenue. En toute hypothèse, c'est la nature des opérations financées qui constitue la référence de base pour la détermination des délais d'amortissement du prêt global.

La collectivité bénéficiaire affecte librement le prêt aux opérations de son choix sans considération de l'existence ou non de subventions d'équipement dès lors qu'il s'agit de régler des dépenses d'équipement.

En corollaire de cette liberté, la collectivité :

a) s'efforce d'élaborer un programme pluriannuel d'équipement et de se doter des moyens d'en suivre l'exécution financière ;

b) veille à ce que les opérations susceptibles de bénéficier de subventions de l'Etat ne soient pas engagées avant l'obtention effective de ces subventions, de manière à ne pas en perdre le bénéfice.

Les tirages de fonds sont organisés selon un échéancier adapté tout au long de l'année qu'il concerne, en fonction des prévisions de paiements effectifs nécessaires pour régler l'ensemble des dépenses d'investissements de la période, tous projets confondus.

Pour éviter toute discontinuité dans les besoins de trésorerie de la collectivité entre deux prêts globaux, celle-ci a la possibilité de demander un prêt d'acompte sur le prochain prêt global. Le montant de cet acompte est déterminé en fonction des paiements à intervenir au cours de la période de début d'année nécessaire à la négociation définitive du prêt global.

Le tableau ci-dessous donne le nombre et le montant total de prêts globaux conclus depuis le lancement de l'expérience, c'est-à-dire 1976 pour les villes et leurs groupements, 1977 pour les départements.

	Villes et groupements		Départements	
	Nombre	Montants (en millions F)	Nombre	Montants (en millions F)
1976	72	1 876		
1977	292	5 024	1	46
1978	711	7 667	24	829
1979	799	9 281	82	2 618
1980	831	10 469	91	3 832
Evaluation au 31/7/81	766	10 407	79	3 642

Le nombre des prêts globaux conclus montre qu'après une montée en charge très rapide, la totalité des collectivités et établissements éligibles à cette procédure en est désormais bénéficiaire, de sorte que son champ d'action n'est plus appelé à se modifier sensiblement.

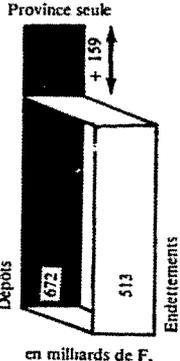
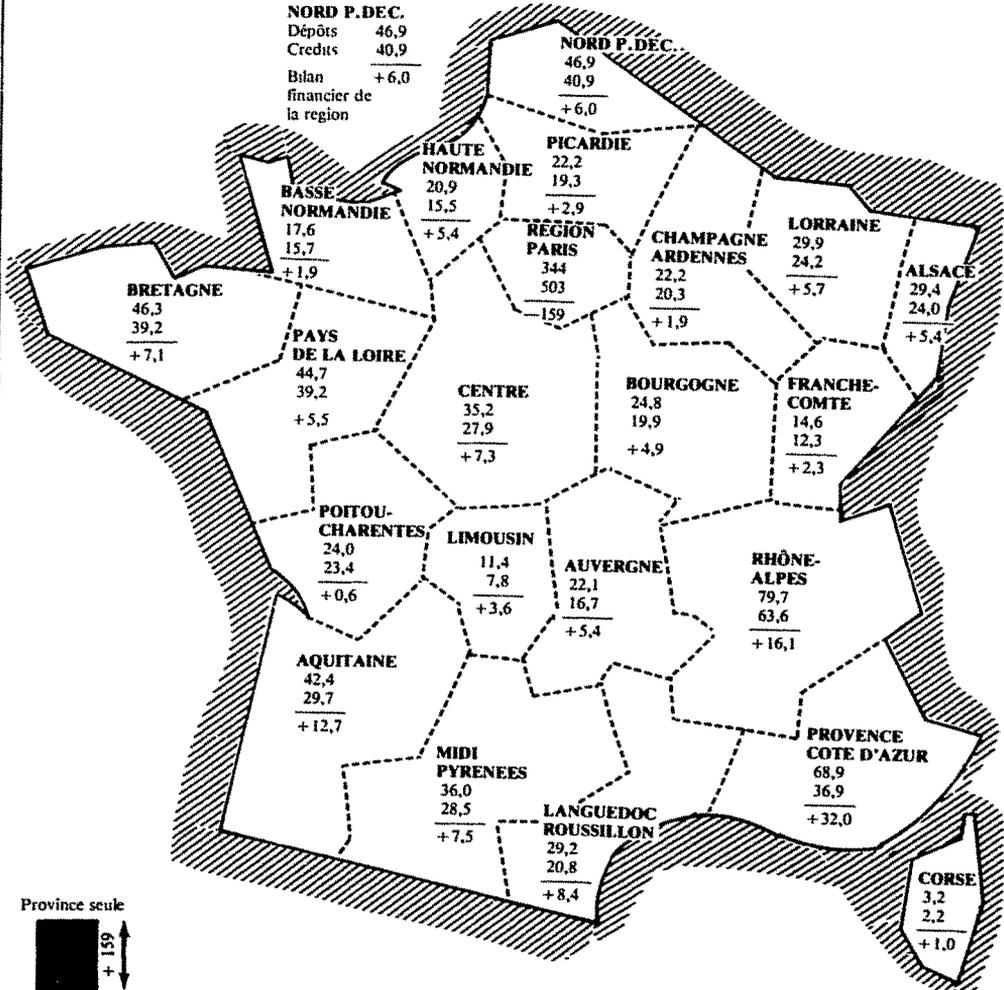
La globalisation des prêts est le résultat d'une longue évolution dans les techniques pratiquées par la Caisse des dépôts de distribution du crédit aux collectivités locales dont chacune des étapes a été un pas en avant permettant à celles-ci de mieux maîtriser le financement de leurs investissements. En tout état de cause la doctrine qui l'inspire va certainement dans le sens de la future loi sur les droits et libertés des collectivités locales.

Articles additionnels (nouveaux) après l'article 48 *ter*

**Elargissement des conditions d'intervention des Caisses d'Épargne  
Augmentation du contingent « Minjoz »**

Tous les élus locaux connaissent l'importance des dispositions introduites par la loi « Minjoz » du 24 juin 1950. Cette loi a eu

## BILAN FINANCIER DES REGIONS AU 31.12.1979



Source: Banque de France

l'immense avantage de permettre à une caisse d'épargne locale d'accorder, dans la limite d'un contingent fixé au niveau national, des prêts directs aux collectivités locales.

Ce contingent représente aujourd'hui deux tiers des prêts accordés sur les fonds d'épargne. 90 % de ces deux tiers sont accordés en application de critères définis par la Caisse des Dépôts et Consignations et 10 % à la discrétion des caisses d'épargne elles-mêmes.

**Il y a là un précédent capital en ce qui concerne la mobilisation sur place de l'épargne locale.**

Le premier article qui vous est soumis propose de mobiliser une part de cette même épargne à travers le canal des sociétés de développement régional au profit des entreprises de la région, donc de l'emploi. Il constitue un premier pas vers le développement de ce circuit court de l'épargne que chacun souhaite. La carte ci-jointe permet de voir, en effet, que toutes les régions sont excédentaires en épargne à part la région parisienne. On peut penser qu'il y a là des ressources insuffisamment mobilisées ou qui le seraient d'autant plus facilement que la mobilisation trouverait un emploi direct dans des réalisations industrielles dans la région.

75 % de l'épargne étant collectée en province, cette mobilisation ne représenterait donc que l'application d'un principe de justice trop souvent négligé au profit d'une centralisation excessive par les établissements financiers.

Cette suggestion présente toutefois un inconvénient : elle conduit à réduire une part des fonds d'épargne consacrés au logement social ainsi qu'aux collectivités locales. Le préjudice ne devrait cependant pas être insupportable puisque les besoins quantitatifs en logements ont beaucoup diminué, grâce à l'effort considérable accompli pendant ces vingt dernières années, le relais étant pris désormais par des opérations de réhabilitation de logements anciens. La vraie difficulté concerne les collectivités locales dont on connaît l'insuffisance de ressources.

Il convient donc de proposer, parallèlement, un relèvement du contingent dit « Minjoz » des caisses d'épargne.

Le premier article insère dans le Code des caisses d'épargne une innovation qui reste prudente. Il propose simplement d'ajouter les sociétés de développement régional à la liste des organismes susceptibles de bénéficier de prêts de la Caisse des Dépôts.

**Les SDR sont ainsi dotées d'une nouvelle source de financement. Toutefois, la modification proposée reste raisonnable : elle ne se traduit pas *a priori* par une réduction du contingent affecté aux collectivités locales.**

Certains fonds d'épargne pourront désormais être mobilisés au profit de l'emploi local mais ils devront transiter par des établissements financiers à l'expérience confirmée et au statut clairement établi.

En contrepartie, la part du contingent minimum de l'excédent des dépôts affectés aux prêts « Minjoz » est portée de 50 à 60 % par le deuxième article additionnel. (1)

Votre commission en revanche n'a pas cru bon d'étendre la compétence du comité régional des prêts de l'article 48 *ter* aux caisses d'épargne dont les actions sont déjà coordonnées par le délégué régional de la Caisse des Dépôts et Consignations qui assiste aux réunions de chaque comité départemental. Il ne lui a pas paru bon d'autre part, que le législateur intervienne dans l'organisation d'établissements qui existent depuis 1895 et fonctionnent à la satisfaction générale.

---

(1) Il convient de noter que le relèvement de ce contingent correspond aux suggestions faites par le Groupe socialiste de l'Assemblée Nationale (proposition de loi n° 33-02 présentée par M. André BILLOUX et plusieurs de ses collègues le 25 novembre 1977).

### CHAPITRE III

#### **SUPPRESSION DES TUTELLES ET TRANSFERT DU POUVOIR EXECUTIF**

Les commentaires sur les articles contenus dans ce chapitre seront abrégés dans la mesure où il ne s'agit que de reprendre des dispositions analogues déjà votées pour la commune ou le département.

Les rédactions qui vous sont proposées sont des rédactions simplifiées qui renvoient toutes, comme pour le département, aux dispositions relatives à la commune, sauf en ce qui concerne le fonctionnement du conseil régional et les nouveaux pouvoirs confiés au président de la région pour lesquels les modèles naturels sont, bien sûr, le conseil général et son président.

#### Art. 49

##### **Suppression de la tutelle administrative**

Cet article se réfère aux dispositions analogues votées pour les communes.

#### Art. 49 bis

##### **Abrogations**

Votre commission vous propose de transférer le contenu de cet article relatif aux abrogations sous la forme d'un article additionnel qui s'insèrera en fin de Titre.

Il tient toutefois à faire observer qu'à son sens il n'y a pas lieu d'abroger d'autres textes législatifs que ceux qui figurent dans les lois

de 1972 et 1976, dans la mesure où les établissements publics régionaux ne sont pas des collectivités territoriales.

Cet article est néanmoins rendu nécessaire par le parti choisi par votre commission qui est de ne plus insérer directement dans les lois existantes les dispositions proposées.

#### Art. 50

##### **Fonctionnement du conseil régional**

Les dispositions proposées ne sont que la reprise des dispositions proposées pour le conseil général.

Le premier alinéa reprend le texte proposé pour l'article 17.

Le deuxième alinéa reprend le texte de l'article 25 déposé par le Gouvernement.

Le troisième alinéa reprend le texte proposé pour l'article 21.

#### Art. 50 bis

##### **Rapport annuel du président du conseil régional et du représentant de l'Etat dans la région au conseil régional**

Cet article est relatif à l'information du conseil régional. Il reprend le texte proposé pour l'article 28 pour l'information du conseil régional.

#### Art. 51

##### **Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil régional**

Cet article, qui organise le transfert du pouvoir exécutif entre les mains du président du conseil régional, reprend dans ses deux premiers alinéas le texte proposé pour l'article 18. Le troisième alinéa est la reproduction du texte proposé pour l'article 18 *sexies*.

Art. 51 *bis*

**Mise à disposition des services extérieurs  
de l'Etat dans la région**

Cet article, relatif à la mise à disposition des services extérieurs de l'Etat dans la région, est supprimé pour des raisons analogues à celles qui ont été avancées pour la suppression de l'article 18 *bis* qui prévoyait une mesure semblable en ce qui concerne le département.

Art. 51 *ter*

**Statut des personnels**

Cet article avait pour objet de maintenir le statut des personnels des services de la préfecture régionale et des services extérieurs de l'Etat.

Il vous est proposé de le supprimer pour les mêmes raisons pour lesquelles vous a été proposée la suppression de l'article 18 *ter* relatif aux personnels départementaux.

Art. 51 *quater*

**Coordination des services**

Il vous est proposé de supprimer cet article relatif à la coordination pour les mêmes raisons que celles qui ont été invoquées à l'appui de la suppression de l'article 18 *quater* relatif au département.

Art. 51 *quinquies*

**Dispositions financières transitoires**

Votre commission vous propose de supprimer cet article pour les mêmes raisons que celles qui ont été exposées à l'appui de la demande de suppression de l'article 18 *quinquies* (nouveau).

Art. 52

**Du représentant de l'Etat auprès de la région**

Cet article est important car il s'efforce de tirer, au niveau du rôle et du statut de l'actuel préfet de région, les conséquences du transfert de l'exécutif entre les mains du président du conseil régional, comme l'avait fait l'article 21 en ce qui concerne le département.

On sait aujourd'hui que l'une des caractéristiques essentielles de l'organisation de l'Etat dans la région est la dualité des compétences du préfet de région qui est en même temps préfet de région et préfet du département chef-lieu. Cette dualité de compétences a des avantages. Elle a permis de limiter le développement des services de l'Etat dans la région. Elle a aussi des inconvénients dans la mesure où le préfet de région est en même temps le supérieur hiérarchique des préfets de départements. Il s'ensuit une certaine ambiguïté dans les arbitrages qu'il peut être amené à faire dans le cadre des conférences administratives régionales. Cette dualité est une des causes pour lesquelles la régionalisation s'est parfois traduite par une concentration des moyens et des investissements dans le département chef-lieu.

Votre commission a souhaité mettre fin à cette dualité sans pour autant créer un véritable préfet de région. Elle a notamment refusé très explicitement de placer les représentants de l'Etat dans les différents départements composant la région sous l'autorité du futur représentant de l'Etat dans la région.

C'est la raison pour laquelle le représentant de l'Etat sera le représentant de l'Etat auprès de la région, c'est-à-dire auprès des organes qui concourent à l'administration de celle-ci : président, conseil régional, comité économique et social, et non le représentant de l'Etat dans la région. Celle-ci serait alors conçue comme une véritable collectivité territoriale s'imposant aux collectivités de dimension inférieure.

Le texte qui vous est proposé a donc l'avantage de permettre ce qui sera vraisemblablement le souhait du futur exécutif régional, l'institution d'un seul interlocuteur au niveau de l'Etat sans pour autant créer le risque d'un développement excessif des services de l'Etat à ce niveau. Le représentant de l'Etat auprès de la région qui sera désigné comme les représentants de l'Etat dans le département, par décret en conseil des ministres, et dont les compétences seront définies par la voie réglementaire, aura essentiellement pour charge le contrôle administratif des autorités régionales élues.

### Art. 52 bis

#### **Entrée du représentant de l'Etat au conseil régional**

Le texte qui vous est proposé pour cet article est la reprise du texte proposé pour le même sujet à l'article 22 bis (*nouveau*) pour le département.

### Art. 53

#### **Droit de réquisition du comptable**

L'amendement qui vous est proposé reprend les dispositions proposées pour les articles 38 et 39 relatifs aux conditions de nomination du comptable du département et à l'exercice du droit de réquisition de celui-ci par le président du conseil général.

### Article 54

#### **Contrôle sur les actes budgétaires des régions**

Cet article renvoie, en ce qui concerne le contrôle budgétaire de la région, aux dispositions applicables au budget du département.

Comme au niveau départemental, il a pour objet de supprimer tout contrôle *a priori* sur le budget. La procédure de règlement d'office ne pourra être employée à l'encontre du budget de la région qu'en cas de déficit du compte administratif, de non-inscription d'une dépense obligatoire ou du crédit correspondant à une condamnation pécuniaire de la région passée en force de chose jugée.

### Art. 55

#### **Responsabilité des ordonnateurs régionaux devant la Cour de discipline budgétaire**

Cet amendement, relatif à la responsabilité des ordonnateurs régionaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière, est reporté au chapitre premier du Titre IV qui traitera du contrôle juridictionnel *a posteriori* de l'ensemble des ordonnateurs élus locaux.

Article additionnel (nouveau) après l'article 55

### **Création d'un Code des régions**

Cet article propose dans les mêmes conditions que pour les départements et les communes la création d'un Code des régions qui rassemblera tous les textes qui leur seront applicables.

Article additionnel (nouveau) après l'article 55

### **Abrogations**

Cet article est l'équivalent des articles 14 pour les communes et 44 pour les départements.

Il a déjà été commenté au moment de l'examen de l'article 49 *bis* qu'il remplacera.

### Titre additionnel III bis (*nouveau*)

#### **Les conséquences des transferts de compétences**

Ce titre additionnel revêt pour votre Commission une importance essentielle. Il traite en effet des conséquences concrètes de la décentralisation, conséquences que le projet de loi n'envisageait pas en totalité, se contentant de créer un nouveau rapport de pouvoirs, mais s'abstenant de tirer toutes les conséquences de celui-ci tant au niveau de l'organisation des services, du statut des personnels et du statut des élus.

**Le chapitre premier relatif à l'organisation des services** s'efforce de traiter l'ensemble des questions liées au transfert non seulement du pouvoir exécutif, mais aussi de la répartition des compétences. Il s'efforce de mettre fin à l'ambiguïté contenue dans les articles 18 et suivants du projet en ce qui concerne les départements, et les articles 51 et suivants en ce qui concerne le niveau régional.

**Le chapitre II** qui comprend huit articles s'efforce de **jeter les fondements d'une véritable fonction publique locale**. Celle-ci offrirait à ses membres des garanties analogues à celles que possèdent dès aujourd'hui les fonctionnaires de l'Etat, mais préserverait la spécificité des différents personnels employés par les collectivités locales, qu'il s'agisse des personnels communaux ou départementaux.

Le chapitre III enfin est également un nouveau chapitre. Il est non moins impatiemment attendu que le précédent puisqu'il concerne la création d'un statut des élus locaux longtemps promis, **déjà voté deux fois par votre Commission** et toujours pas en vigueur. **Pour s'en tenir à la règle qu'elle s'était fixée de ne pas interférer avec les considérations électorales, votre Commission a exclu de ce statut les considérations relatives au cumul des mandats et au régime des incompatibilités.** Ce sera l'objet d'un des prochains textes annoncés par le Gouvernement. Aussi n'évoque-t-elle pas non plus, au moins pour l'instant, le problème de l'exercice à plein temps, des fonctions de maire ou de président du conseil général. Elle vous proposera cependant pour ce dernier la possibilité de percevoir une indemnité de fonction très sensiblement revalorisée par rapport à l'indemnité de fonction normale.

## CHAPITRE PREMIER

### ORGANISATION DES SERVICES

#### Article additionnel 55-1 (*nouveau*)

##### Principe du transfert des services

**Plutôt qu'une mise à disposition illusoire, votre commission s'est prononcée pour le principe du transfert des services correspondant aux compétences. Comme on le verra, cela n'implique nullement le transfert des personnels qui ne le souhaiteraient pas et qui pourront, en toute hypothèse, conserver leur statut. C'est la conséquence logique du transfert du pouvoir exécutif.**

La réforme ne peut réussir que si les responsabilités sont claires et si chacun a les moyens de les exercer. Certes, il y a toujours des difficultés comme dans toute période transitoire et on ne procède pas impunément à un bouleversement complet des structures et des mentalités d'un pays tel que la France.

Il vaut mieux cependant que cette période transitoire s'ouvre sur des perspectives claires, même si certaines dispositions du présent chapitre n'entrent pas immédiatement en vigueur, plutôt que la loi soit immédiatement applicable et que s'ensuive une période d'incertitude pour les personnels, d'apparence du pouvoir pour les nouveaux exécutifs élus et finalement de malaise, voire de condamnation de l'expérience, au regard de ces conséquences pratiques, alors même que chacun était d'accord sur ces principes.

En fait votre commission a tenu à ouvrir ce chapitre par une disposition de principe comme elle s'efforce de le faire dans chacun des chapitres nouveaux qu'elle introduit, de façon à clairement définir les nouvelles règles de fonctionnement du pouvoir.

**La notion de transfert de services est aussi importante que la notion de transfert des finances car elle la contient**, ainsi qu'on le verra au Titre V où il vous sera proposé d'adopter un article organisant la compensation financière, non seulement sur la base des moyens nécessaires à l'exercice des compétences, mais aussi sur celle des moyens de fonctionnement des services qui y étaient jusqu'alors affectés.

Transfert des services ne signifie pas pour autant transfert d'un bloc de services, encore que dans la plupart des cas ce soit la solution qui paraisse la plus souhaitable afin de maintenir les acquis d'une administration qui a fait ses preuves et qui a le souci de maintenir la cohérence de ses actions.

**Dans le cadre de ce chapitre, votre Commission souhaite amorcer une réflexion sur les meilleures solutions administratives possibles** et permettre la réalisation d'expériences suffisantes pour déterminer exactement quels seront les contours définitifs de l'organisation administrative de la France.

Comme pour le projet de loi portant développement des responsabilités des collectivités locales, elle estime qu'il importe de faire le premier pas et qu'ensuite ce sera à la pratique de faire son office.

Là encore, faut-il que le premier pas ne soit pas trop grand. C'est pourquoi l'ensemble de ces dispositions tend à substituer à ce que le Gouvernement appelle une stratégie de rupture une démarche qui ne met pas en cause les principes mais qui soit aussi pragmatique que possible.

Le texte de l'article qui vous est proposé, au-delà de son premier alinéa qui pose le principe du transfert des services correspondant aux compétences transférées, comprend un deuxième alinéa qui traite des conséquences pratiques et matérielles des transferts de services. Il s'agit en fait d'une disposition parallèle à celle qui a été prévue pour les bâtiments de justice. C'est la raison pour laquelle il y est fait explicitement référence dans cet alinéa. La propriété des bâtiments, sauf convention entre le département concerné et l'Etat, demeurera ce qu'elle est aujourd'hui. Les biens meubles et immeubles seront néanmoins affectés au service départemental aussi longtemps que la mission du service dans lesquels ils seront installés ne changera pas. En revanche, l'ensemble des droits et obligations incombant au propriétaire seront désormais assurés par la collectivité locale affectataire, c'est-à-dire le département.

## Article additionnel 55-2 (*nouveau*)

### **Application du transfert des compétences dans le département**

Cet article est un simple article d'application au niveau du département du principe défini à l'article précédent. Il ne fait que confirmer un principe de logique administrative. Le terme « dispose » qui est employé pour marquer l'autorité du président du Conseil général sur les services est le même que celui qu'emploie le deuxième alinéa de l'article 20 pour dire du Gouvernement qu'il a l'autorité sur l'administration et sur la force armée. Ce verbe ne peut donc nullement être confondu avec l'expression « mise à disposition » qui, elle, en revanche, est très ambiguë puisqu'on ne sait si elle concerne les services ou les personnels. Si elle concerne les services il est manifeste que, dans le meilleur des cas, il y a concours d'autorité entre la personne qui commande habituellement ce service, et celui qui en reçoit la disposition. En fait, il semble inévitable que ce soit la personne qui a la charge de l'autorité en temps normal qui ait la responsabilité de l'organisation et du déroulement des carrières de fonctionnaires ou des agents qui y sont employés, qui conservera la maîtrise des limites dans lesquelles s'effectuera la mise à disposition. Telle est bien d'ailleurs semble-t-il d'après les renseignements qui ont été fournis à votre rapporteur, l'interprétation que font les actuels préfets.

S'il s'agit de fonctionnaires, la notion de mise à disposition n'est pas véritablement une position statutaire, elle ne figure dans aucun texte de caractère réglementaire concernant la fonction publique d'Etat. Tout au plus dans certains corps, est-elle employée pour signifier que le fonctionnaire est détaché, mais continue à être rémunéré par son administration d'origine.

Par les quatre articles qui suivent, votre commission règle les modalités du transfert au sein du département. L'article 55-3 ci-après se préoccupe du seul transfert proposé par le texte voté par l'Assemblée Nationale. Il concerne les services de la préfecture. L'article 55-4 prévoit explicitement le transfert de l'ensemble du service départemental de l'Equipement et d'une partie de l'actuelle Direction départementale de l'Action sanitaire et sociale. L'article 55-5 reprend la notion de mise à disposition mais seulement pour les services extérieurs de l'Etat autres que ceux de l'Equipement et de la Direction départementale de l'Action sanitaire et sociale. Il prend cependant la précaution, à la différence du texte du Gouvernement, de préciser que les services et les personnels sont pendant la durée de cette mise à disposition placés sous l'autorité du président du Conseil général. Enfin, l'article 55-6 est relatif aux personnels exerçant leurs fonctions dans les services transférés.

## Article additionnel 55-3 (nouveau)

### **Transfert des services de la préfecture**

Ce transfert des services de la préfecture est le seul transfert qui soit prévu par le texte adopté par l'Assemblée Nationale. Il ne l'était pas initialement ; il était simplement dit que le nouveau chef de l'exécutif était le chef des services que le département crée pour l'exercice de ces compétences. A cet égard le texte n'ajoutait rien à la situation actuelle qui a vu des conseils généraux créer de nombreux services départementaux pour pallier l'insuffisance des initiatives de l'Etat ; il existe, par exemple, dans les départements de nombreuses directions départementales du tourisme ou encore des bureaux d'industrialisation.

Il n'en est pas de même dans le texte de l'Assemblée Nationale qui prévoit explicitement qu'une partie des services de la préfecture sera transférée de la collectivité départementale, par le biais d'une convention passée dans chaque département entre le représentant de l'Etat et le président du Conseil général, et approuvée par arrêté du Ministre de l'Intérieur.

A défaut de convention passée dans le délai de quatre mois après la promulgation de la présente loi, la liste des services transférés serait établie par décret en Conseil d'Etat.

**La notion de service de la préfecture mérite d'être explicitée.** Il s'agit en premier lieu des services de l'Etat, dépendant directement du ministère de l'Intérieur et affectés à des tâches d'Etat (par exemple le service de l'état civil, le service des étrangers ou encore le service de la « carte grise »). En revanche, il est des services de la préfecture qui dépendent de l'autorité du préfet en tant qu'organe du département. Ces services sont donc d'ores et déjà destinés à faciliter l'exercice de la mission dévolue au conseil général en tant qu'organe délibératif de la collectivité locale ; plus précisément, ces services de la préfecture affectés à des tâches départementales sont placés sous l'autorité du secrétariat général de préfecture qui les anime et les coordonne par délégation du préfet. Il est difficile d'en donner une énumération exacte car la situation administrative varie d'un département à l'autre.

Votre rapporteur a tenu cependant à faire figurer en annexe aux commentaires concernant cet article un certain nombre de documents susceptibles d'éclairer utilement le Sénat sur la portée des dispositions proposées.

Ces documents comprennent tout d'abord la liste des attributions détaillées des services préfectoraux telle qu'elle résulte des dispositions de la circulaire n° 195 bis du 28 novembre 1965 qui régit encore l'organisation des préfectures (annexe 1).

Vous pourrez trouver ensuite un organigramme sommaire d'une préfecture à deux directions, telle qu'il figure en annexe de la circulaire précitée (annexe 2).

A titre d'exemple plus concret et plus récent, vous trouverez ensuite l'organigramme de la préfecture des Côtes-du-Nord, donnant la répartition des attributions entre les bureaux. Cette préfecture donne un bon exemple de l'application de la circulaire 195 bis. On peut y voir simplement que le service de la coordination et de législation économique ou «S.C.A.E.» a pris nom de «direction». (Annexe 3)

Le ministère de l'Intérieur a procédé à des études préliminaires pouvant aller jusqu'à l'élaboration de conventions qu'il se propose de soumettre par l'intermédiaire des préfets aux présidents des Conseils généraux. **Certaines de ces conventions ont d'ailleurs déjà été élaborées et certaines mêmes sont signées, ce qui dénote une conception pour le moins curieuse de la répartition des pouvoirs puisque la loi prévoyant ces conventions n'est toujours pas en vigueur et n'a même pas encore été soumise au Sénat.**

Le tableau ci-dessous réalisé à partir de cinq départements, constitue une base d'évaluation de la répartition des tâches d'Etat et des tâches départementales dans les préfectures.

	Volume des tâches d'Etat %	Volume des tâches départementales %
Drôme .....	66	34
Ille-et-Vilaine .....	67	33
Isère .....	69	31
Pas-de-Calais .....	69	31
Savoie .....	68	32

Sur la base de ces données, les services du ministère de l'Intérieur estiment que la clé de répartition se situe pour les préfectures aux environs de 70 % pour les tâches d'Etat et de 30 % pour les tâches départementales. Ces résultats sont à rapprocher des études effectuées par l'inspection générale de l'administration en 1976 et 1977 pour assurer la mise en application du nouveau régime administratif de Paris. Grâce à une analyse approfondie ils ont démontré que, dans la nouvelle préfecture de Paris, la répartition des effectifs en fonction de la nature des attributions exercées devrait correspondre aux pourcentages suivants :

Etat..... 70 %  
Département.....30 %

Selon d'autres sources, la proportion des tâches départementales effectuées par les préfetures serait encore plus faible mais il s'agit dans ce cas là aussi de sources émanant de l'administration de l'Etat.

En ce qui concerne la répartition précise des attributions, elle ne devrait pas, selon le ministère de l'Intérieur, créer de difficultés.

Il est clair en effet que l'Etat conservera les tâches suivantes :

- celles qui sont en général exercées par la 1ère direction des préfetures à savoir la réglementation, les affaires électorales, les immigrés, les cartes grises, permis de conduire, de chasse, etc...
- celles qui sont liées au contrôle a posteriori des actes des collectivités territoriales, ce qui conduira à lui laisser la disposition des services qui exerçaient jusqu'à maintenant la tutelle, c'est-à-dire une grande partie de la direction des affaires communales ;
- celles relatives aux finances de l'Etat, qui correspondent souvent à un bureau spécifique au sein de la direction des finances ;
- celles qui relèvent normalement du cabinet du préfet : décoration, courrier du préfet, défense civile, rapports avec la police, etc.

A l'inverse, **le département** pourrait prendre en charge les attributions suivantes :

- préparation et exécution du budget et des comptes hors budget du département, des syndicats interdépartementaux, des établissements publics départementaux ;
- présentation des rapports et des délibérations, secrétariat administratif du Conseil général ;
- gestion du patrimoine départemental ;
- contentieux administratif départemental ;
- courrier du président du Conseil général.

Ces tâches relèvent généralement de la direction des affaires financières et départementales. Mais des attributions exercées par d'autres directions devront également être transférées, elles sont plus diverses et éparpillées. Elles dépendent souvent des initiatives prises dans le passé par les départements qui ont inégalement exploité les virtualités de la loi de 1871. On peut toutefois citer quelques exemples :

- affaires sociales : secours d'urgence, frais de transport aux indigents..., qui sont attribués par le cabinet ;

- affaires scolaires, sportives et culturelles ; fonds scolaires, bourses et secours départementaux d'études, subventions aux transports scolaires, aux associations, pour les monuments historiques ;

- équipement des communes : voirie, alimentation en eau potable, etc. ;

- action économique : subventions départementales dans le domaine agricole, pour l'aménagement de zones industrielles, pour le tourisme, pour les réserves foncières ou les espaces verts, etc.

En général, ces attributions sont exercées par la direction des affaires communales et la direction des affaires financières et départementales.

**En fait, tout dépendra des situations locales mais aussi de l'appréciation qui sera portée sur les conséquences du transfert de la responsabilité de la préparation et de l'exécution du budget. Il va de soi, par exemple, que la direction des affaires communales pourra être un enjeu qui pourra se solder par des résultats différents selon les départements.**

C'est pourquoi votre rapporteur estime qu'il faut être extrêmement prudent en la matière et **que les éléments fournis dans son rapport sont des éléments de pure réflexion qui ne préjugent nullement de ce que pourra être la réalité.**

Quatre séries d'attributions seront difficiles à répartir car elles correspondent à des fonctions qui doivent à la fois être remplies au niveau de l'Etat et au niveau du département.

Il s'agit de :

- *la logistique administrative* : garage, documentation, imprimerie, service intérieur, service organisation et méthode, service informatique, service des transmissions de l'Intérieur.

Dans certains cas, (garage, service intérieur...) il faut seulement organiser la vie en commun pendant la période transitoire, dans d'autres, des problèmes de principe sont en cause : informatique, transmissions.

En fait, la plupart de ces éléments sont financés par le département, notamment l'informatique, instrument désormais indispensable de la gestion budgétaire ainsi que le faisait remarquer M. Paul-Louis Teraillon, président du Conseil général des Yvelines, dans un rapport sur le département et l'informatique présenté lors du dernier congrès de l'assemblée des présidents de Conseils généraux.

- *la gestion du personnel et l'action sociale en faveur du personnel de la préfecture*. Il y aura désormais une gestion départementale et une gestion d'Etat du personnel. On peut soit découper en deux le service existant, soit en faire un service commun ;

- *la coordination et la programmation des équipements* qui portent sur des réalisations de l'Etat et des départements. Elle est en général réalisée par le service de coordination et d'action économique (SCAE). Ce service devra sans doute être partagé, mais, dans les plus petites préfectures, sa taille n'est pas suffisante pour que le partage soit facile ;

- *le service d'incendie départemental* dont les moyens sont départementaux mais qui met en jeu à bien des égards une mission de souveraineté et qui participe à des tâches d'Etat. Exemple : plan de secours ou d'urgence.

Dans tous ces cas, trois solutions sont envisageables :

- le partage avec formation dans chaque cas de deux cellules distinctes ce qui entraînera inéluctablement des créations d'emplois ;

- la co-direction par le président du conseil général et le commissaire de la République du service ou du bureau intéressé ;

- le transfert à l'une de ces autorités du service ou du bureau concerné avec mise à disposition au profit de l'autre.

**Il semble bien que, dans la plupart des cas, la meilleure solution soit un partage clair**, comme le propose du reste votre Commission pour les services extérieurs de l'Etat.

Le texte qui vous est proposé s'efforce de prévoir une formule suffisamment large et suffisamment précise pour servir de base de négociation entre le représentant de l'Etat et le président du Conseil général dans la phase transitoire qui succèdera à l'entrée en vigueur de la présente loi. Plutôt que de déléguer la responsabilité du législateur à un simple accord entre deux personnes, votre Commission par cette rédaction et par l'ensemble d'ailleurs du présent chapitre, a souhaité poser des principes tout en réservant la possibilité d'application en fonction des situations locales mais seulement après l'entrée en vigueur de la loi.

## ANNEXE I

### **ATTRIBUTIONS DETAILLEES DES SERVICES PREFECTORAUX**

#### **I. — CABINET DU PREFET**

Secrétariat particulier du Préfet,  
Affaires politiques et réservées,  
Distinctions honorifiques,  
Maintien de l'ordre public,  
Conseils municipaux (fichier, démissions)

Choix des membres des commissions administratives et  
commissions de surveillance des établissements hospitaliers,  
sanitaires et sociaux et des bureaux d'aide sociale,

Cérémonies publiques, protocole et voyages officiels,  
Mission d'information,  
Installation et notation des fonctionnaires de l'Etat,  
Prestations de serment,  
Secours d'urgence,  
Débits de tabac,  
Service du chiffre et Service des transmissions intérieur.

#### **Services rattachés au Cabinet du Préfet**

##### ***Bureau du courrier et de la coordination***

Liaisons avec les directions départementales des services  
extérieurs de l'Etat.

Centralisation, ouverture, répartition, expédition du  
courrier, des services préfectoraux et des services extérieurs de  
l'Etat.

##### ***Bureau spécialisé de la Défense Nationale***

Défense Nationale - Défense civile.  
Plans de défense généraux et particuliers.  
Préparation de la mobilisation civile et militaire.  
Défense intérieure du territoire.  
Protection civile.

## II. — SECRETARIAT GENERAL

Secrétariat particulier du secrétaire général.  
Service du personnel (Etat et département).

### Services rattachés

Service social de la préfecture, service intérieur, standard téléphonique, service de renseignements et d'orientation du public, correspondant en organisation et méthode.

## III. — SERVICES COMMUNS

Atelier mécanographique et de machines comptables.  
Garages et ateliers de réparations de véhicules automobiles.  
Centres d'achats de matériel et de fournitures.  
Imprimerie administrative.

## IV. — PREMIERE DIRECTION (de l'Administration générale et de la Réglementation)

### 1<sup>er</sup> bureau : *administration générale*

Elections politiques, sociales et professionnelles, associations, cultes et congrégations, mutualité, dons et legs aux organismes privés, annonces judiciaires et légales, recueil des actes administratifs de la préfecture.

Application de la législation sur les loyers: réquisitions, expulsions, prix, transformations de locaux, logement des fonctionnaires, immeubles menaçant ruine, arrêtés de péril.

Procédure d'expropriation.

Regroupement des services publics : cités administratives.

Dénombrement de la population.

Secrétariat-greffe ou greffe annexe de tribunal administratif.

Appels à la générosité publique.

Affaires militaires : recensement, conseils de révision, sur-sis, inhumations et sépultures militaires.

### **2<sup>e</sup> bureau : réglementation**

Police des lieux publics, police municipale et rurale, police des mœurs, contrôle des spectacles, salles de cinéma, etc.

Police des jeux : casinos, cercles et loteries ; radio-diffusion et utilisation des hauts-parleurs.

Foires et marchés.

Sécurité : commission départementale de sécurité ; aérodromes, meetings aériens, courses et sociétés hippiques.

Professions ambulantes : brocantage et colportage, marchands ambulants, forains et nomades.

Chasses et pêches : réglementation générale, dommages du gibier, battues administratives et destruction du gibier, permis de chasse aux étrangers.

Armes et explosifs : détention et commerce des armes à feu, dépôts d'explosifs.

Réglementation des professions, délivrance des cartes professionnelles : voyageurs et représentants de commerce, photographes-filmeurs, négociants en bestiaux, en viande, coiffeurs, commerce de glace, ateliers de traitement du lait.

Affaires judiciaires : jurys criminels, visites aux détenus, interdits de séjour, libérations conditionnelles, assignation à résidence.

Police de l'air ; colombophilie.

### **3<sup>e</sup> bureau : service automobile**

Réglementation de la circulation, interdictions de déviation.

Autos-écoles et taxis.

Epreuves sportives sur routes.

Cartes grises, permis de conduire, certificats de gage.

Statistiques des accidents de la circulation.

Prévention routière.

Commission départementale de retrait des permis de conduire.

Régie de recettes.

#### **4<sup>e</sup> bureau : *état-civil et étrangers***

Etat-civil, nationalité française, acquisition par naissance mariage, résidence, déchéances, options; réintégrations, retraits, naturalisations, contentieux de la nationalité.

Passeports et cartes nationales d'identité de français.

Recherches dans l'intérêt des familles.

Etrangers : entrée, séjour et circulation.

Cartes de commerçants étrangers.

Titres de transports et de voyages, visas.

Fichiers et statistiques.

Familles des militaires alliés.

### **V. — DEUXIEME DIRECTION**

**(de la comptabilité administrative de l'Etat des Finances  
et de l'Administration départementale)**

#### **1<sup>er</sup> bureau :**

***Finances de l'Etat, finances et administration départementale***

Finances de l'Etat, ordonnancement, mandatement et comptabilité des dépenses de personnel et de matériel, des subventions imputables sur le budget de l'Etat au titre des différents ministères.

Tenue des états de situation.

Finances et administration départementale: budgets et comptes, emprunts, impôts et taxes, gestions du domaine

départemental, préparation et exécution du budget d'aide sociale. Contrôle des établissements hospitaliers, sanitaires et sociaux; prix de journée.

Personnel départemental (traitements et salaires).

Secrétariat du Conseil Général et de la Commission départementale.

**2<sup>e</sup> bureau :**

***Finances, administration et contrôle des communes  
et de leurs établissements***

Affaires générales d'administration communale et contrôle administratif des communes; dénomination et circonscriptions des communes, syndicats de communes, districts urbains, domaines publics et privés, acquisitions, aliénations, échanges, baux et loyers.

Personnel communal et des établissements publics communaux; marchés, adjudications, fournitures.

Réglementation des budgets et des comptes, emprunts, taxes et impositions diverses, taxe locale, répartition et péréquation, cotisations municipales, contingents communaux d'aide sociale.

Travaux non inscrits à un plan.

Etablissements communaux: établissements publics, organismes d'économie mixte, participations financières: contrôle administratif, financier et comptable des sociétés d'aménagement, sociétés d'économie mixte, syndicats, régies et concessions, offices publics d'H.L.M., sociétés d'H.L.M., sociétés de crédit immobilier, contrôle des établissements hospitaliers, sanitaires et sociaux. Prix de journée.

**3<sup>e</sup> bureau : *affaires scolaires et culturelles***

Logement des instituteurs, caisses des écoles, subventions, bourses départementales.

Application de la loi du 28 septembre 1951 (enseignements publics et privés) caisse départementale scolaire.

Aide à l'enseignement privé.

Cantines scolaires, colonies de vacances.

Distribution de lait et de sucre dans les écoles.

Transports et ramassages scolaires.

Bourses d'études; concours aux grandes écoles.

Enseignement technique : orientation professionnelle, certificats d'aptitude professionnelle.

Formation des apprentis, taxe d'apprentissage.

Sites et monuments historiques : perspectives et paysages, affichages publicitaires, fouilles archéologiques.

Théâtres, conservatoires et écoles de musique, bibliothèque.

Culture populaire, subventions départementales aux sociétés culturelles, aux sociétés sportives et aux œuvres de jeunesse.

## **VI. — SERVICES DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DES INVESTISSEMENTS**

### **Section 1: « Documentation et études »**

Réunion, exploitation, interprétation, synthèse de l'ensemble de la documentation de base sur l'économie générale et l'économie locale.

Etablissement des inventaires généraux ou par secteurs particuliers.

Etudes sur l'évolution des éléments de l'économie locale et sur les perspectives économiques du département.

Etablissement de mise à jour du fichier économique.

Préparation des documents de synthèse destinés à l'information des Préfets, des chefs de service, des commissions d'équipements et des commissions spécialisées.

Etudes relatives à l'application des mesures entrant dans le cadre de l'action économique locale.

Organisation des circuits de distribution.

Rapports avec les organismes compétents en matière d'économie: facultés et instituts, comités d'expansion, chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, chambres des métiers, syndicats professionnels, etc.

Accueil et information des industriels.

Etablissements et mise à jour permanente d'un tableau de bord départemental (conjoncture économique).

**Section 2: «Développement économique et investissements»**

Secrétariat de la commission départementale des équipements et des commissions spécialisées.

Recensement des opérations d'investissements de l'Etat, des entreprises nationales, des collectivités publiques, et de leurs établissements, des sociétés d'aménagement et des sociétés d'économie mixte.

Fichier des investissements.

Recensement des subventions et des modalités diverses de l'aide de l'Etat et des collectivités publiques.

Recensement des crédits déconcentrés et contrôle de leur utilisation.

Préparation de la coordination des programmes d'investissements.

«Tranches opératoires» du Plan: préparation, coordination et contrôle des opérations d'investissements.

Préparation et exécution des programmes d'équipement relevant du Ministère de l'Intérieur, des Ministères ne disposant pas de services extérieurs.

Coordination de la préparation du plan de «développement économique et social et d'aménagement du territoire».

Coordination des plans d'urbanisme, de la réalisation des «grands ensembles», de la constitution des réserves foncières (Z.U.P. et Z.A.D.).

Service immobilier: occupation du domaine public — expropriations (à l'exclusion des évaluations foncières).

Contrôle de l'activité économique des sociétés d'aménagement des sociétés d'économie mixte, des organismes de construction.

Aménagement rural et orientation agricole.

Décentralisation industrielle: implantation, aménagement et occupation des zones industrielles.

Aide de l'Etat: primes spéciales d'équipement, prêts, garanties et bonifications d'intérêts, mesures fiscales.

Organisation et développement touristiques: classification des hôtels, équipements hôteliers et touristiques, aménagement des stations, tourisme populaire et social.

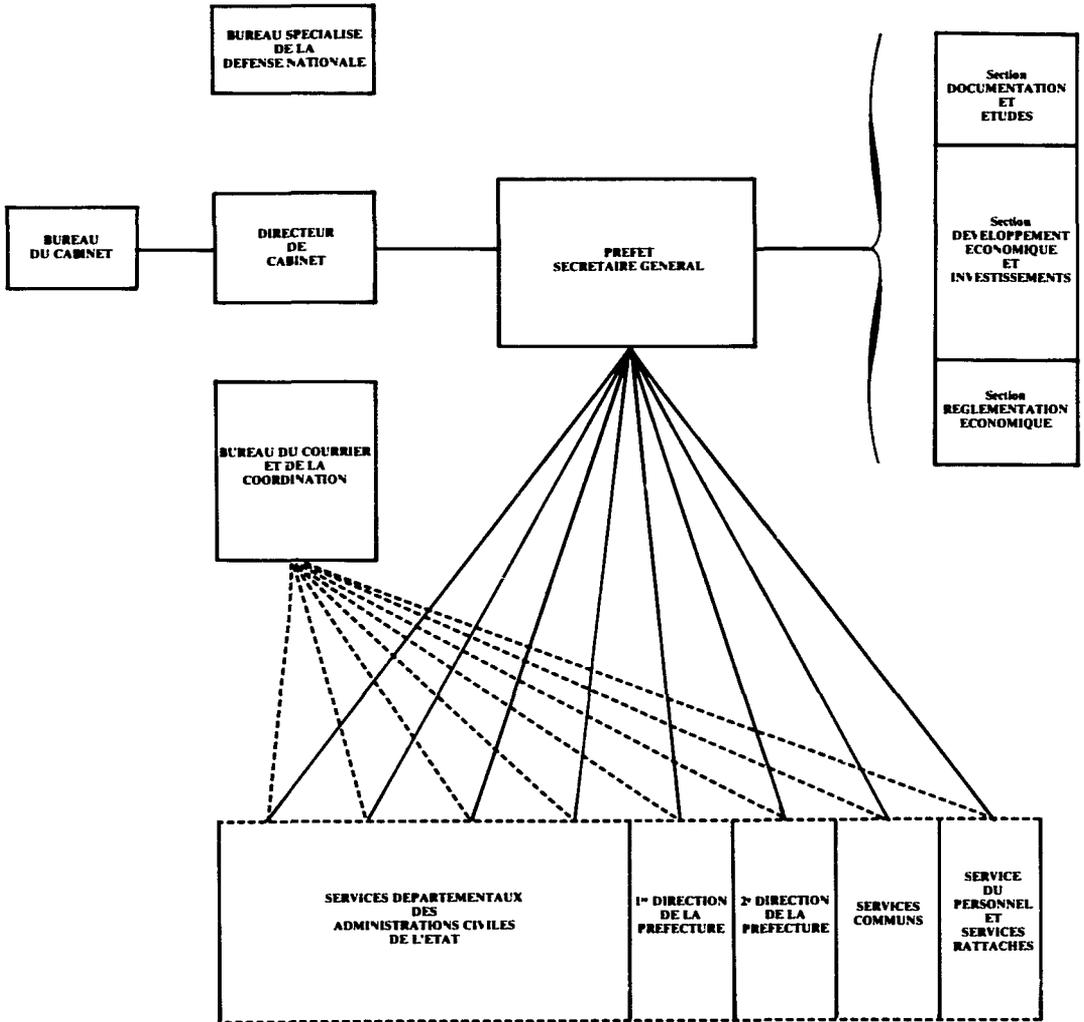
### **Section 3: «Réglementation économique»**

Réglementation des prix, des salaires, des syndicats professionnels, du commerce et de l'industrie.

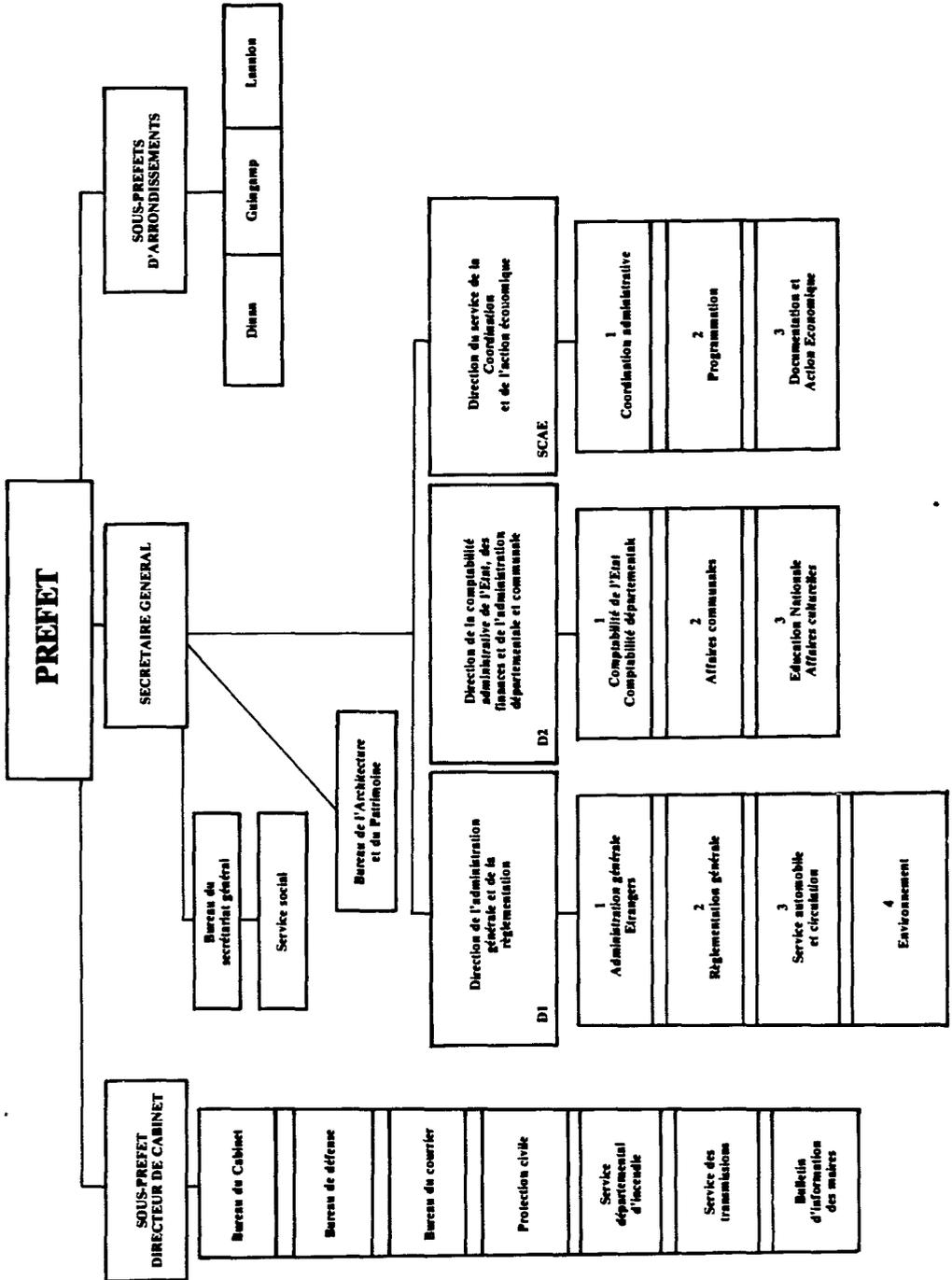
Etablissements dangereux, incommodes et insalubres.

Répression des fraudes, brevets d'invention.

## ANNEXE 2



ANNEXE 3



## Article additionnel 55-4 (nouveau)

### **Transfert de certains services extérieurs de l'Etat**

Votre Commission a déjà noté le caractère insatisfaisant de la notion de mise à disposition qui est contenue dans le projet de loi et qui a été approuvée par l'Assemblée Nationale.

Le Gouvernement, il est vrai, ne pouvait pas proposer d'autre solution dans la mesure où il ne procédait pas au préalable à un partage clair des nouvelles responsabilités.

Ce transfert de compétences lui-même ne résoud pas cependant tous les problèmes administratifs et il ne peut y avoir de solution applicable aveuglément à tous les services. Ceux-ci d'abord sont extrêmement divers. Le tableau annexé à la fin de ce commentaire qui donne la liste des ordonnateurs secondaires au niveau départemental et régional autres que le préfet, en donne une idée.

La rédaction qu'il vous propose ne concerne que deux services, ceux de l'équipement et ceux de l'action sanitaire et sociale, qui sont directement impliqués par la répartition des compétences qui vous est proposée.

**Le transfert des services de l'équipement** correspond bien sûr à la décentralisation des procédures d'urbanisme, mais il est aussi la reconnaissance d'une réalité à savoir qu'il travaille d'ores et déjà pour près de 70 % de son activité pour le département ou les communes.

Lors des auditions auxquelles votre rapporteur a procédé, ce transfert a été maintes fois suggéré. On rappellera d'ailleurs que dans le tome II du rapport qu'il avait présenté au nom de la Commission des lois, notre collègue M. Lionel de Tinguy, après avoir souligné que la D.D.E. dans certains départements consacre à peine 10 % de ses activités aux travaux d'Etat, avait émis l'idée *« qu'il devrait être possible, sans toucher pour autant au statut du personnel, de distinguer d'une part le service d'Etat, celui du contrôle, de l'impulsion, et de la direction des travaux propres à l'Etat, d'autre part des services départementaux ou inter communaux ou communaux chargés des travaux dans leur circonscription, et effectuant au besoin au service de l'Etat les travaux qui concernent soit la voirie de l'Etat, soit ses autres propriétés.*

*Autrement dit, on inverserait la situation actuelle dans laquelle l'Etat s'est attribué le rôle prédominant sans être pour autant aussi concerné que les collectivités locales.*

*Il est vraisemblable que pour doter les collectivités locales de plus d'autonomie, il faudra aller dans cette direction. Puisque ces collectivités ont des tâches à accomplir, elles doivent disposer de moyens qui leur sont propres. Déjà un certain nombre d'entre elles, surtout les villes importantes, ont des services techniques municipaux et le système pourrait se généraliser si les services de l'Etat se refusent à passer, au moins partiellement, sous le contrôle départemental ou communal ». (1)*

**Votre Commission vous propose une solution différente pour les services de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale. C'est incontestablement un bouleversement, voire un retour en arrière puisque ces directions résultent elles-mêmes d'une fusion récente entre les services de l'aide sociale et ceux de la santé, mais elle paraît bien être dans la logique inéluctable de la décentralisation proposée.**

Dans la situation actuelle il était imaginable, et c'est ce qu'avaient proposé ensemble la Commission des lois et la Commission des affaires sociales du Sénat de maintenir l'unité du service, dans la mesure où le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale possède, comme le préfet, une double casquette, celle de directeur d'un service d'Etat, mais aussi de directeur d'un service départemental chargé de l'exécution des délibérations du Conseil général.

Une telle solution hybride n'est plus concevable aujourd'hui, chaque collectivité doit disposer des services nécessaires à l'exercice de ses compétences. C'est la conséquence logique du principe de la répartition en bloc de compétences, et l'on ne voit pas quelle solution meilleure pourrait être trouvée qui ne maintiendrait pas l'imbrication actuelle que chacun s'accorde à trouver insupportable et des compétences et des finances.

**Votre Commission s'est limitée à ces deux services dans la mesure où ils lui ont paru particulièrement significatifs et dans la mesure aussi où ils correspondaient à des attributions que l'on peut envisager de répartir de façon relativement simple, au moins en théorie, entre l'Etat et les collectivités locales. Elle n'a pas voulu aller plus loin afin de permettre la mise en œuvre d'une expérience à l'issue de laquelle il devrait être possible de tirer des enseignements pour les autres services extérieurs de l'Etat. Cette disposition n'a d'ailleurs pas d'application immédiate ainsi que le prévoit l'article additionnel 55-7 (nouveau) pour l'ensemble des dispositions du présent chapitre.**

---

(1) Rapport Sénat n° 307 (1978-1979) Tome 2 p. 53.

**LA DIVERSITE DES SERVICES EXTERIEURS DE L'ETAT  
LISTE DES ORDONNATEURS SECONDAIRES  
AU NIVEAU DEPARTEMENTAL ET REGIONAL**

**1°) au niveau régional**

<b>Ministère</b>	<b>Chapitre</b>	<b>Nature des investissements</b>	<b>Ordonnateur actuel</b>
Jeunesse et Sports	56-50	Equipement en matériel des installations appartenant à l'Etat	Recteur d'Académie
Economie et Finances	57-92 57-90 art. 71	Travaux d'équipement du cadastre Services extérieurs de l'I.N.S.E.E.	Directeur Régional des impôts Directeur Régional de l'I.N.S.E.E.
Culture	Tous les chapitres		Directeur Régional des Affaires Culturelles
Education	56-35 et 56-36	Equipement en matériel des établissements d'enseignement du second degré - Etablissements scolaires spécialisés et C.I.O	Recteur d'Académie
	56-01	Administration générale Formation continue Formation des personnels	Recteur d'Académie
Transports	53-21 art. 50	Navigation aérienne (équipements d'intérêt régional)	Directeur Régional Aviation Civile

<b>Ministère</b>	<b>Chapitre</b>	<b>Nature des investissements</b>	<b>Ordonnateur actuel</b>
Logement	55-21	Aménagement foncier et urbanisme - Etudes, recherches et actions spécifiques - Elaboration et mise en œuvre des documents de planification	Directeur Régional de l'Équipement
	55-21 art. 10	Servitudes d'urbanisme	Directeur Régional de l'Équipement
Industrie	57-02 art. 33	Équipements administratifs et techniques	Directeur Interdépartemental de l'Industrie et des Mines

2°) au niveau départemental

<b>Ministère</b>	<b>Chapitre</b>	<b>Nature des investissements</b>	<b>Ordonnateur actuel</b>
Agriculture	Tous les chapitres		Directeur départemental de l'Agriculture
Education	56-33	Etablissements d'enseignement du second degré - Etablissements scolaires spécialisés et C.I.O.	Directeur départemental de l'Équipement
Transports	53-23 art. 20	Équipements d'infrastructure des bases aériennes d'intérêt régional	Directeur départemental de l'Équipement

Ministère	Chapitre	Nature des investissements	Ordonnateur actuel
	63-41 art. 30  53-45 art. 20 63-45 art. 10 53-41 art. 50 53-43 art. 63  53-43 art. 42 63-41 art. 22	Etudes, recherches, développement et expérimentations de transports collectifs urbains  Voies navigables d'intérêt général  Infrastructures fluviales de plaisance  Etudes localisées inter-urbaines  Etudes routières dans le cadre des S.D.A.U. et des P.O.S.  Plan de circulation	Directeur départemental de l'Équipement  Directeur départemental de l'Équipement
Mer	53-33 art. 80 63-30 art. 30 53-30 art. 30 53-30 art. 50 63-30 art. 10	Protection contre les eaux  Protection contre les eaux  Ports de commerce  Ports de pêche  Ports de plaisance et autres petits ports	Directeur départemental de l'Équipement  Directeur départemental de l'Équipement  Directeur départemental de l'Équipement  Directeur départemental de l'Équipement  Directeur départemental de l'Équipement
Logement	55-21	Aménagement foncier et urbanisme - Etudes, recherches et actions spécifiques - Elaboration et mise en œuvre de documents de planification urbaine cat. III - Etudes de caractère local	Directeur départemental de l'Équipement

<b>Ministère</b>	<b>Chapitre</b>	<b>Nature des investissements</b>	<b>Ordonnateur actuel</b>
	65-20 art. 30	Etudes d'urbanisme (Agences d'urbanisme)	Directeur départemental de l'Équipement
Santé	Tous les chapitres		Directeur de l'Action Sanitaire et Sociale
Solidarité	Tous les chapitres		Directeur de l'Action Sanitaire et Sociale
Environnement	55-23 art. 40 66-30 art. 40 57-91 art. 20	Sites, abords et paysages Secteurs sauvegardés Équipement immobilier des services	Directeur départemental de l'Équipement Directeur départemental de l'Équipement Directeur départemental de l'Équipement

La question aurait pu aussi bien se poser pour la **direction départementale de l'agriculture**, qui travaille elle aussi suivant les renseignements qui ont été fournis à votre rapporteur, pour moitié pour les départements et les communes et qui comprend une double mission très distincte : l'application de la politique agricole et l'aménagement du territoire rural.

C'est ainsi par exemple qu'une direction départementale de l'agriculture regroupe sous le titre de programmation générale des équipements, services de la production, de l'organisation économique et de la conjoncture, une série de compétences liées à l'application de la politique agricole : aide directe aux agriculteurs, organisation économique des producteurs, industrie agricoles et alimentaires, structures et modernisation des exploitations agricoles. Elle comprend aussi un service de l'équipement rural qui recoupe très exactement les compétences communales et départementales : alimentation en eau potable, assainissement, électrification rurale, traitement et valorisation des ordures ménagères et des déchets. Si véritablement le processus de décentralisation amorcée se poursuivait, on voit mal en vertu de quelle logique on refuserait de transférer sous la responsabilité du département le service de l'équipement rural par exemple. On voit mal en revanche comment pourrait être transféré au département le service de la programmation générale des équipements, tel qu'il vient d'être défini.

La question est moins évidente en ce qui concerne deux autres services qui font partie également des directions départementales de l'agriculture : celui de l'aménagement et de la protection du milieu naturel (aménagement foncier, remembrement et échanges amiables, aménagements d'accueil et d'animation, travaux connexes au remembrement, tourisme rural, voirie rurale), et celui de l'aménagement hydraulique et de la qualité des eaux, auquel est rattaché, dans l'exemple qui a été fourni à votre rapporteur, l'atelier départemental d'études et d'aménagement rural.

En fait, c'est à une véritable refonte de l'organisation de ces deux services à laquelle il faudrait procéder. En conclusion, votre Commission s'est montrée favorable au principe du transfert des services de l'Etat dans le souci d'éviter les doubles emplois et de faire supporter ainsi des coûts exorbitants aux contribuables communaux en ce qui concerne plus précisément la direction départementale de l'équipement. Elle a voulu aussi préserver la qualité d'un outil technique qui, une fois les ambiguïtés dissipées, pourrait rendre les plus grands services aux départements et aux communes, étant entendu que la répartition des personnels et des financements pourrait, dans une certaine mesure, être indépendante de la répartition des services.

Article additionnel 55-5 (*nouveau*)

**Mise à disposition  
des autres services extérieurs de l'Etat**

Cet article s'efforce de régler le problème des services qui ne correspondant pas à une compétence transférée ou qui ne pouvant pas pour l'instant être divisés faute d'une expérience suffisante, exercent pour une partie de leurs attributions des compétences départementales. Tel est le cas surtout de la Direction départementale de l'agriculture qui, on l'a vu dans l'article précédent, se consacre pour près de la moitié de son activité, à des tâches au bénéfice des collectivités territoriales.

C'est vrai aussi, mais beaucoup plus ponctuellement, des services extérieurs du Ministère de l'Education. On en a vu un exemple dans le Chapitre IV du Titre II bis additionnel (*nouveau*) à propos de la décentralisation de l'octroi des bourses scolaires.

La solution qui vous est proposée est inspirée de celle du texte du Gouvernement mais va beaucoup plus loin. Elle reprend l'expression de mise à disposition mais lui donne un contenu plus explicite. Les services extérieurs nécessaires à l'exercice des compétences du département doivent être mis, à la demande du président du Conseil général, à la disposition du département. Pendant toute la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels sont placés sous l'autorité de l'exécutif départemental. Autrement dit, ce dernier n'aura plus besoin de passer par l'intermédiaire du représentant de l'Etat pour donner ses instructions au personnel mis à disposition, sauf bien sûr à déterminer au préalable par voie de convention ou d'accord les conditions dans lesquelles ces services et ces personnels pourront être mis à sa disposition.

Cette mesure est à rapprocher du maintien en vigueur, proposé à l'article 44, de l'article 56 de la loi du 10 août 1871 qui maintient la possibilité pour le président du Conseil général d'obtenir directement des renseignements des chefs de service des services extérieurs de l'Etat dans le département. Il va de soi cependant qu'une telle situation ne pourra se prolonger indéfiniment.

Votre Commission insiste pour dire qu'il s'agit là d'une modalité indispensable en phase de transition mais qu'elle devra déboucher soit sur un partage des services, soit sur un transfert de ceux-ci, soit sur la création dans certains cas de nouveaux services départementaux à l'initiative du Conseil général.

## Article additionnel (*nouveau*) 55-6

### **Transfert des personnels et maintien de leurs droits acquis**

Cet article est très important car il concerne le sort des personnels. Les silences du projet du Gouvernement ont pu susciter à juste titre leur inquiétude. Votre Commission espère que le libellé de cet article permettra en partie de les apaiser, sans préjudice des garanties qui leur seront accordées en application du chapitre II ci-dessous.

**Les dispositions du premier alinéa correspondent à la logique administrative.** Les personnels des services de la préfecture et des services extérieurs de l'Etat qui seront transférés au département en application des articles précédents seront placés sous l'autorité du président du Conseil général quel que soit le statut dont ils dépendent aujourd'hui. On verra à l'occasion de l'examen du chapitre suivant qu'elle est la complexité des statuts des personnels employés dans les directions départementales.

Malheureusement, une très large partie d'entre eux ne bénéficie pas des garanties les plus élémentaires, c'est pourquoi, comme cela a été noté précédemment, il y a quelque ironie, ainsi que le propose le texte du Gouvernement, à dire que les différents personnels conservent le statut dont ils relèvent à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

**Le deuxième alinéa de l'article qui vous est proposé prévoit le maintien des droits acquis.** Il concerne bien entendu pour l'essentiel les personnels d'Etat, soit des services extérieurs, soit du cadre national des préfetures. Le tableau ci-après donne le détail par catégorie des personnels concernés, étant entendu qu'il ne seront pas tous, loin s'en faut, mis sous l'autorité du président du Conseil général (1). La position statutaire de ces personnels ne soulèvera aucune difficulté dès lors que sera adopté le statut de la fonction publique départementale. Ils pourront choisir le maintien de leur statut actuel ou l'intégration dans cette future fonction publique. S'ils choisissent le maintien dans leur statut actuel, ils seront alors affectés dans les services dont ils relèvent par la voie de la procédure du détachement.

---

(1) On notera incidemment que dans le projet de budget pour 1982, 408 de ces emplois seront supprimés pour être transformés en autant d'emplois de l'administration centrale qui ne va assurément pas dans le sens de la décentralisation annoncée.

**EFFECTIFS DES PERSONNES  
DU CADRE NATIONAL DES PREFECTURES**

Emplois	Effectif budgétaire 1981
Chef de service administratif .....	118
Directeur .....	288
Attaché principal .....	529
Attaché .....	2 995
<b>Total Catégorie A .....</b>	<b>3 930</b>
Secrétaire en chef .....	525
Chef de section .....	878
Secrétaire administratif .....	2 619
<b>Total Catégorie B .....</b>	<b>4 022</b>
Agent d'administration principal .....	1 505
Agent administratif .....	349
Commis .....	4 130
Sténodactylographe .....	1 720
Agent technique de bureau .....	1 306
<b>Total Catégorie C .....</b>	<b>9 010</b>
Agent de bureau .....	518
Chef surveillant .....	66
Agent de service .....	532
<b>Total Catégorie D .....</b>	<b>1 116</b>
<b>TOTAL GENERAL .....</b>	<b>18 078</b>

**Article additionnel (nouveau) 55-7**

**Dispositions transitoires**

Après les articles fixant les principes, cet article se préoccupe d'en tirer les conséquences au niveau des modalités et de prévoir les transitions. Il concerne surtout les services transférés ou les services divisés, tels que la D.D.A.S.S.

Le premier alinéa prévoit une période de six mois pendant lesquels pourront se faire en liaison directe entre le président du Conseil général et le représentant de l'Etat les ajustements indispensables.

A l'expiration de cette période probatoire, un décret en Conseil d'Etat déterminera, département par département, les conditions d'application du présent chapitre aussi bien en ce qui concerne les transferts que le régime des mises à disposition.

#### Article additionnel (*nouveau*) 55-8

##### **Application à la région**

Tout en admettant le renforcement des pouvoirs de la région dans son cadre actuel, le transfert de son exécutif entre les mains du président du Conseil élu et la possibilité pour elle de recruter officiellement des personnels, **voire commission n'a pas souhaité que se développe une administration régionale trop lourde.** Elle entend ainsi éviter une main mise éventuelle des futurs services sur les services départementaux. Aussi bien, dans l'article qui vous est proposé vous suggère-t-elle **de limiter les transferts de services aux seuls services de la préfecture nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations du Conseil régional.**

Le graphique ci-après donne une idée de la structure actuelle des préfectures de région. En fait, il n'est pas substantiellement différent de celui des préfectures de département. Il comprend simplement en plus les services de la mission régionale et certains services civils régionaux, tel par exemple le service de la formation professionnelle. A dire vrai, **la logique de la nouvelle répartition devrait consister dans le transfert d'une partie de l'actuelle mission régionale sous l'autorité de l'exécutif régional.**

## ANNEXE

### Partie de la circulaire 195 bis du 28 novembre 1965 relative à l'organisation des préfetures de région

#### TITRE II

#### LES ATTRIBUTIONS REGIONALES

Le décret relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les régions confie au préfet de la région la mission de mettre en œuvre la politique du Gouvernement concernant le développement économique et l'aménagement du territoire de sa circonscription.

Il anime et contrôle à cette fin l'activité des préfets des départements de la région ainsi que celle des chefs de service, des présidents ou directeurs d'établissements publics et de sociétés d'économie mixte dont l'action s'étend sur plusieurs départements de la circonscription et n'ont pas un caractère national. Il est, en outre, chargé de contrôler et de coordonner l'activité administrative de ceux des services civils de l'Etat et des établissements publics, n'ayant pas un caractère national dont l'action s'étend sur plusieurs départements de la circonscription.

Une Instruction du Premier ministre et du ministre d'Etat chargé de la réforme administrative précisant les modalités de l'exercice de ces attributions va être incessamment publiée au Journal officiel.

#### A. - Services du Cabinet

Le préfet de région aura à sa disposition immédiate :

- *Le Cabinet* : en tant que préfet départemental le préfet de région dispose d'un Cabinet dont les attributions classiques seront étendues au niveau de la région, notamment en ce qui concerne le secrétariat particulier du préfet, l'action d'information générale et les synthèses proprement politiques.

Les questions de maintien de l'ordre continueront à relever du Cabinet dans les conditions définies à l'article 20 du décret 64-251.

- *Le C.A.T.I.* pour les préfets de région ayant l'exercice des pouvoirs visés par l'article 20 du décret 64-251.

- *Le Bureau de Défense* : pour l'exercice des pouvoirs actuellement dévolus en matière de défense aux inspecteurs généraux de l'Administration en mission extraordinaire et qui se trouvent par le décret généralement transférés aux préfets de région, ceux-ci auront à créer ou à réorganiser un bureau qui sera spécialement chargé des questions régionales de défense civile, économique et militaire.

- *Le secrétariat permanent de Défense de zone*, pour les préfets de région ayant les attributions de hauts fonctionnaires de zone.

## B. - La Mission

### a ) *Les chargés de mission*

Le préfet de région sera assisté d'une Mission formée de collaborateurs choisis parmi les fonctionnaires administratifs ou techniques de la catégorie A, nommé par le Premier ministre. L'un d'entre eux est déjà à la disposition du préfet de région : c'est le sous-préfet chargé de mission auprès du préfet de région.

Le préfet de région pourra confier au sous-préfet chargé de mission auprès de lui l'étude globale des implications politiques du développement économique régional, c'est-à-dire à la fois l'étude des choix réclamés par la situation générale de la région et celle des conséquences politiques des décisions prises.

### b ) *Le service de la mission*

Le préfet de la région disposera, en cette qualité, d'un « service de la mission » qui pourra être confié à un chef de division ou à un attaché principal ou attaché de grande qualité.

Le « service de la mission » sera à la disposition des membres de la mission, notamment pour l'instruction de leurs dossiers. Le préfet de la région pourra déléguer à un membre de la mission le soin de le diriger dans son activité quotidienne.

**Le « service de la mission » sera formé de deux sections :**

- *Première section* : attributions prévues à l'alinéa 1 de l'article 2 du décret 64-251.

Cette section sera chargée de recueillir et de rassembler les informations et les comptes rendus en provenance des préfectures, des services régionaux de l'Etat, des établissements publics et sociétés d'économie mixte régionales concernant le développement économique et l'aménagement du territoire.

En ce domaine, elle exploitera tous les éléments et instruira tous les dossiers qui permettront au préfet de région et à ses collaborateurs de mettre en œuvre la politique économique du Gouvernement, d'animer la vie économique régionale, de correspondre avec les administrations parisiennes, et de remplir les missions de contrôle qui leur sont imparties.

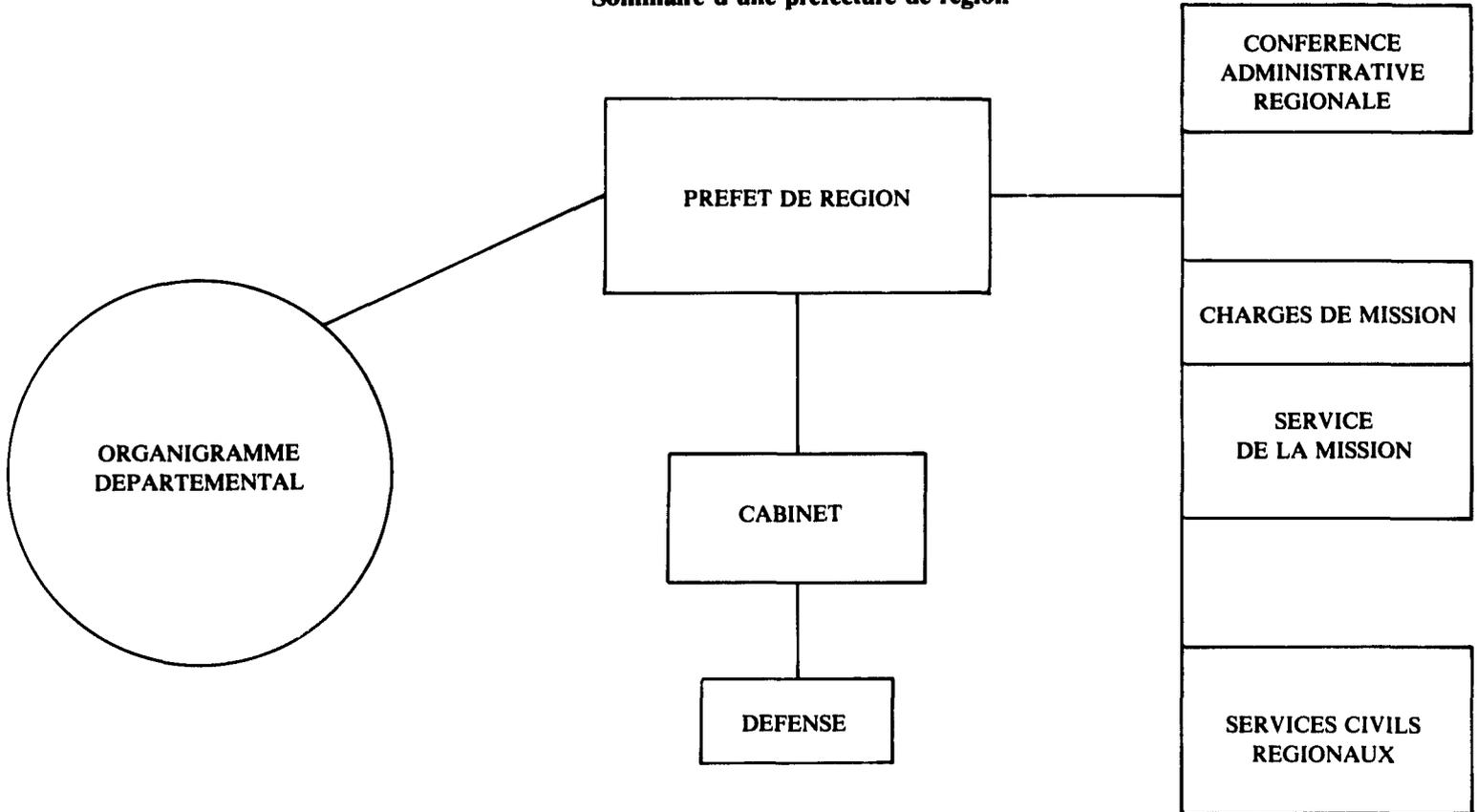
Elle assurera également le secrétariat de la conférence administrative régionale et de la commission de développement économique régional.

- *Deuxième section* : attributions prévues à l'alinéa 2 de l'article 2 du décret 64-251.

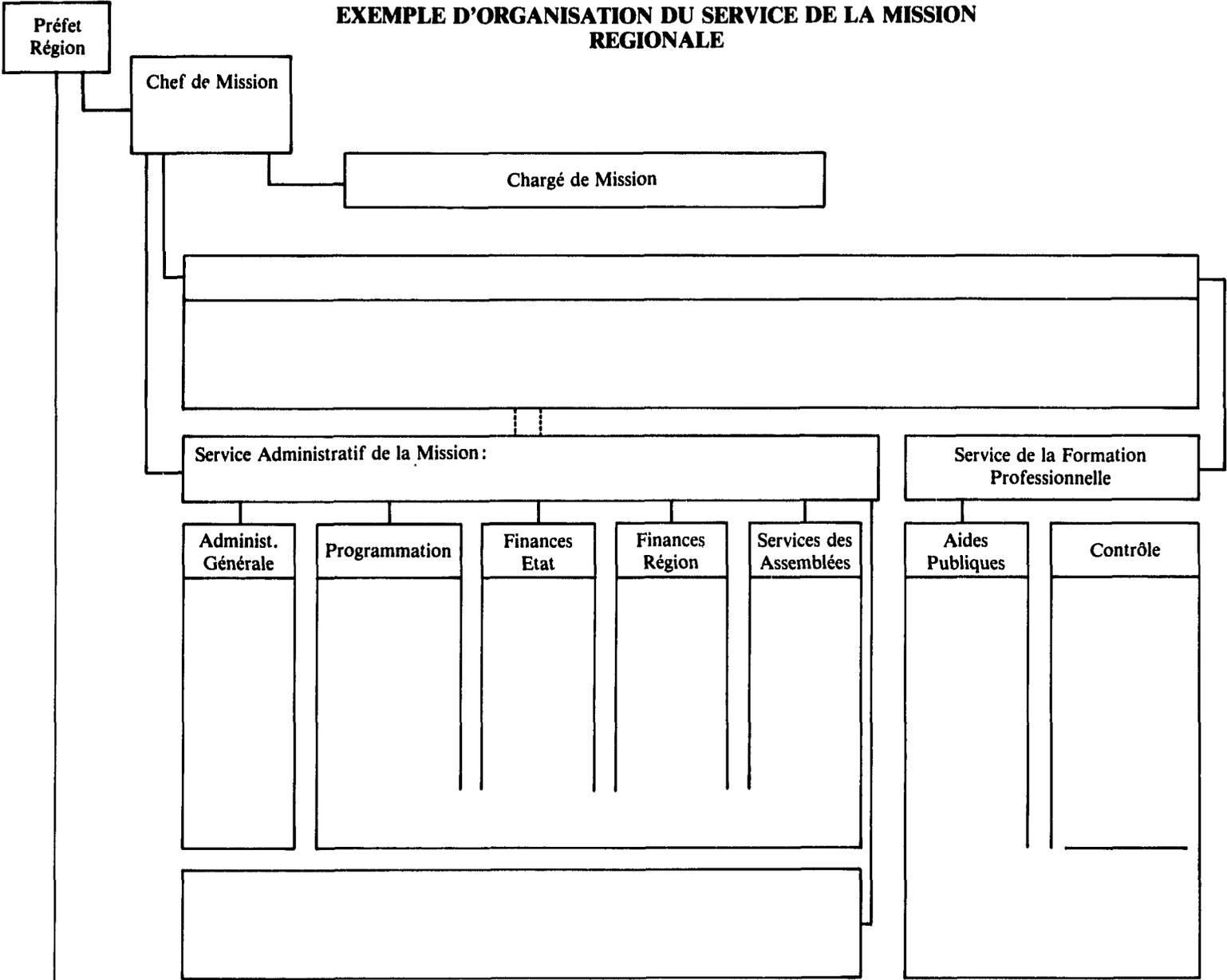
Cette section sera chargée de recueillir et de rassembler les informations et les comptes rendus concernant l'activité administrative des services civils et des établissements publics ayant un caractère régional. Elle exploitera et fournira au préfet tous les éléments qui permettront à celui-ci de coordonner et de contrôler l'activité desdits services et d'assumer les charges de président des diverses commissions administratives.

Il va de soi que ces indications pourront être, en raison des nécessités locales, interprétées avec souplesse et notamment en ce qui concerne la structure des services. *Mais pour ce qui est de la conception de votre mission* vous ne devez jamais vous écarter de la doctrine exprimée par les instructions générales du Premier ministre, du ministre d'Etat chargé de la Réforme administrative et de moi-même.

**ORGANIGRAMME**  
**Sommaire d'une préfecture de région**



**EXEMPLE D'ORGANISATION DU SERVICE DE LA MISSION REGIONALE**



Moyens Généraux :

## CHAPITRE II

### CREATION D'UNE FONCTION PUBLIQUE LOCALE

Votre Commission a attaché une importance toute particulière à ce chapitre qui lui a paru comme une conséquence logique du transfert des compétences et du transfert des services. **La décentralisation ne doit pas signifier une diminution des garanties du personnel**, comme certains le craignent. Au contraire, par la revalorisation des tâches qu'ils vont être amenés à accomplir, par l'importance des compétences nouvelles dont vont être dotées les collectivités locales, doit s'ouvrir une période où les questions pendantes depuis longtemps, principalement celles des différences de statuts avec la fonction publique d'Etat vont devenir encore plus d'actualité et leur solution encore plus nécessaire. Cette nécessité, en effet, provient du fait que, qu'on le veuille ou non, **le transfert de l'exécutif des préfets au président du Conseil général ou au président du Conseil régional va entraîner un réaménagement considérable des services**. A l'heure actuelle, les services sont confus et les statuts des personnels imbriqués, comme on le verra lors de l'examen d'un article relatif à la répartition des charges des personnels entre l'Etat et les départements, article qui figurera au sein du titre additionnel V (*nouveau*) consacré aux conséquences financières des transferts.

Dans le cadre de ce chapitre, votre Commission s'est efforcée de tracer les grandes lignes indispensables d'un véritable statut de la fonction publique locale. Ce statut lui paraît répondre au souhait des personnels et aux besoins des futurs exécutifs qui souhaiteront pouvoir disposer d'un personnel de qualité comparable à celui du personnel d'Etat. **Ces statuts devront ouvrir des garanties comparables à celles de la fonction publique d'Etat mais devront également préserver la spécificité de chaque fonction**. C'est pourquoi il vous sera proposé d'achever l'évolution de la fonction communale vers une véritable fonction publique communale et de créer une fonction publique départementale.

Article additionnel 55-10 (*nouveau*)

**Garanties fondamentales des fonctionnaires  
des collectivités locales**

Comme dans chacun des chapitres nouveaux qu'elle vous propose, votre Commission s'est efforcée de proposer en tête de celui-ci un article de principe. Celui-ci pose le principe de l'intégration de l'ensemble des personnels titulaires actuellement employés dans les communes et les départements, soit sous le statut de la fonction publique communale, soit sous le statut de la fonction publique départementale et réserve le sort des personnels qui dépendent des dispositions de l'article 9 du Code de la santé publique et de l'aide sociale, et qui concerne plus particulièrement les personnels des directions départementales de l'Action sanitaire et sociale.

Votre Commission a préféré ne pas traiter cette question immédiatement afin de préserver la spécificité de ce statut. Dans l'attente de consultations plus précises avec les organisations syndicales, elle tient cependant à souligner que l'avant-dernier article du chapitre précédent qui garantit les droits acquis des personnels des services transférés leur est applicable, notamment dans la mesure où il prévoit un droit d'option. Telle avait d'ailleurs été la solution retenue par votre Commission des Affaires sociales lors de la discussion du chapitre relatif à l'action sociale et à la santé dans le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

L'esprit des dispositions du présent chapitre sera double : accroître la garantie des personnels, accroître parallèlement la liberté des assemblées élues d'organiser leurs services comme il leur plaît. Au premier objectif répondra la constitution de deux fonctions locales autonomes ; au second, la suppression de la tutelle existante sur les créations d'emploi et sur l'organisation des services.

**I. — LE PERSONNEL COMMUNAL**

Au 1<sup>er</sup> janvier 1977, date à laquelle a été effectuée la dernière enquête concernant ce personnel par l'Inspection générale de l'administration, l'effectif du personnel exerçant ces fonctions dans les communes ou dans leurs groupements était estimé à 553 880 agents, non compris ceux de Paris, eux-mêmes au nombre de 60 000 environ. L'augmentation annuelle moyenne depuis 1973 a été de 4,71 %.

529 531 agents sont employés par les communes, soit 95,60 % du personnel, alors que les communautés urbaines, les districts et les syndicats intercommunaux à vocation multiple n'occupent que 24 349 personnes, soit 4,40 %.

Les caractéristiques générales de ces personnels, qui avaient déjà été soulignées dans le tome II du rapport de M. de Tinguy sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, sont au nombre de 3, les deux premières dénoncent certaines carences dans la protection de ces personnels, la troisième est l'un des signes principaux de la spécificité de la fonction.

La première caractéristique est la forte proportion de non-titulaires. Au 1<sup>er</sup> janvier 1977, 160 356 agents n'étaient pas titulaires, soit 28,95 % de l'ensemble. D'autre part, 28 917 agents étaient assimilés au secteur privé, soit 22,5 % de l'ensemble.

La deuxième caractéristique à laquelle il conviendrait que le futur statut puisse remédier est le faible taux d'encadrement relatif de ces personnels, ainsi qu'il ressort du tableau suivant qui donne une idée des taux d'encadrement suivant les secteurs de l'administration et de l'économie.

En 1977, 21 997 agents seulement étaient de niveau A, soit 3,97 % de l'ensemble; 60 136 étaient du niveau B, soit 10,86 % de l'ensemble. Les plus fortes proportions étant très nettement réservées aux niveaux C et D: 237 364 pour le niveau C, soit 42,85 %; 234 383 pour le niveau D, soit 42,32 %. Si l'on descend à un niveau de détail plus bas que celui qui apparaît dans le tableau ci-dessous, on peut diviser les communes en trois types de catégories:

— un premier type où les cadres A sont en forte proportion par rapport à la moyenne d'ensemble (3,9): ceci au détriment des cadres B moins fort comparé à la moyenne (10,9 %). Les strates concernées sont situées entre 10 000 et 400 000 habitants;

— un deuxième type où les cadres C et D sont en forte proportion au détriment des cadres B: strate de 2 000 à 10 000 habitants;

— enfin, un troisième type qui concerne les communes de moins de 2 000 habitants où les éléments de niveau A sont fortement sous-représentés.

Cette situation est en voie d'amélioration puisque par rapport à 1973, on a pu constater une légère baisse des catégories C et D au profit de la catégorie B. La catégorie A n'a que faiblement évolué.

Ces deux premières constatations sont cependant nuancées suivant la taille des communes. En effet, s'il est vrai que les non-titulaires représentent 34 % dans les communes de plus de 2 000 habitants, la proportion dépasse 40 % pour les communes de plus de 2 000 habitants. Le nombre des non-titulaires est plus faible en valeur relative dans les communautés urbaines que dans les districts ou dans les syndicats de communes.

Groupe démographique		Niveau A	Niveau B	Niveau C	Niveau D	TOTAL
3	Moins de 2 000 habitants .....	0,4	24	35,6	40,0	100
2	{ 2 000 à 5 000 habitants .....	5,3	2,3	45,1	47,3	100
	{ 5 000 à 10 000 habitants .....	3,4	4,4	46,4	45,8	100
1	{ 10 000 à 20 000 habitants .....	4,8	6,4	44	44,8	100
	{ 20 000 à 40 000 habitants .....	5,4	7,2	42	45,4	100
	{ 40 000 à 80 000 habitants .....	5,5	8,3	45,2	41,0	100
	{ 80 000 à 150 000 habitants .....	5,8	8,5	41,6	44,1	100
	{ 150 000 à 400 000 habitants .....	4,6	8,6	43,8	43,0	100
	plus de 400 000 habitants .....	3,4	10	43,0	43,6	100
Ensemble .....		3,9	10,9	41,9	43,3	100

Le nombre total des titulaires est cependant d'une manière générale en augmentation depuis 1973 à raison de 5,54 % l'an (taux moyen annuel). Cette évolution est valable quelle que soit la catégorie démographique à laquelle appartient la commune, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Catégories démographiques	Proportion de titulaires en 1973	Proportion de titulaires en 1977
Moins de 2 000 habitants	60,80	60,10
2 000 à 5 000 habitants	53,20	60,10
5 000 à 10 000 habitants	55,20	60,50
10 000 à 20 000 habitants	59,00	62,60
20 000 à 40 000 habitants	62,10	64,50
40 000 à 80 000 habitants	66,70	68,80
80 000 à 150 000 habitants	68,20	72,10
150 000 à 400 000 habitants	79,40	76,50
Plus de 400 000 habitants	79,80	85,00

De la même façon, le taux d'encadrement est plus fort dans les grandes communes pour lesquelles l'accroissement des effectifs est le double de celui des communes de moins de 2 000 habitants.

La répartition en catégories est très variable. On peut noter cependant que les grandes communes ont à la fois une forte proportion d'agents de catégorie A et une forte proportion d'agents des catégories C et D.

Dans les communes de moins de 2 000 habitants, en revanche, on relève une quasi-inexistence du cadre A (0,38 % de l'effectif total de ces communes); par contre, les cadres B y sont nombreux. On en compte 30 256 alors que les villes de plus de 2 000 habitants n'en recensent que 27 259.

La troisième caractéristique est spécifique et relative aux conditions d'emploi. Toutes les communes comportent un nombre important d'agents à temps incomplet. On observe cependant que la proportion d'agents incomplets est inversement proportionnelle à la taille de la commune, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

Strates	1973	1977
Moins de 2 000 habitants	70,09	69,60
2 000 à 5 000 habitants	24,50	23,60
5 000 à 10 000 habitants	16,40	18,70
10 000 à 20 000 habitants	12,80	15,30
20 000 à 40 000 habitants	13,00	14,60
40 000 à 80 000 habitants	11,00	12,50
80 000 à 150 000 habitants	13,20	13,80
150 000 à 400 000 habitants	7,70	12,80
Plus de 400 000 habitants	4,80	1,40

#### Article additionnel 55-11 (*nouveau*)

#### **Qualité de fonctionnaire communal**

Le texte de cet article est très largement inspiré de l'article III B (*nouveau*) adopté par votre assemblée dans le cadre d'un chapitre consacré aux fonctionnaires communaux. Elle avait inclus ce chapitre en tête du Titre IV du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales relatif à l'amélioration du statut du personnel des collectivités locales. Il s'agit en fait d'une réécriture complète de l'article L. 411-1 de l'actuel Code des communes. Il a pour objet de définir la qualité de fonctionnaire communal : est fonctionnaire communal un agent titulaire d'un emploi à temps complet dans le cadre d'une commune.

## Article additionnel 55-12 (*nouveau*)

### **Suppression de la tutelle sur la création des emplois communaux**

Par cet article repris également du titre IV déjà adopté par le Sénat dans le cadre du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, votre commission vous propose de mettre fin à la tutelle sur les délibérations du conseil municipal relatives aux emplois communaux.

A la base de cette législation, il y a l'article L. 413-3 du Code, article bref, mais lourd de conséquences : un tableau des emplois communaux est édicté par arrêté ministériel après avis aux commissions nationales paritaires «cet arrêté, ainsi que le relevait Lionel de Tinguy, a la prétention de définir, pour l'ensemble de la fonction communale et sans aucune distinction selon l'importance des communes concernées, tout ce qui a trait aux emplois les plus fréquents. 150 emplois environ sont repris dans cette nomenclature pour chaque emploi outre la définition des fonctions sont indiquées des conditions de recrutement allant souvent jusqu'au détail des épreuves à faire subir aux candidats en même temps que l'échelle indiciaire de toute une carrière, y compris les règles sur les indemnités.

L'article L. 421-7 prévoit que ce registre des emplois doit pouvoir s'appliquer même aux agents à temps complet».

Les communes ne sont pas en mesure de dire quels emplois elles veulent créer car l'article L. 413-8 pose pour elles une autre règle : un arrêté ministériel fixe, selon la population de la commune, et toujours après avis de la commission nationale paritaire, un tableau de tous les emplois communaux à prévoir selon l'importance de la population de la commune. Ce tableau, comme le relevait le rapporteur du Sénat sur le projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales «est théoriquement une indication, mais la pratique préfectorale l'a rendu obligatoire, en se refusant le plus souvent à autoriser des dérogations. Il n'est pas possible par exemple de créer un emploi de chef de bureau dans une commune de moins de 10 000 habitants, puisque ce tableau ne le prévoit pas. Beaucoup de préfets n'ont pas établi qu'il peut en être autrement ».

Au-delà de ce tableau n'existe pour les communes que la possibilité de créer des emplois dits spécifiques qui sont loin de présenter les mêmes garanties pour les personnels bien qu'il ait été soumis jusqu'ici à l'approbation de l'autorité des tutelles.

Il y a là un problème dont votre commission est tout à fait consciente et qu'elle souhaite voir résolu à l'occasion de la discussion du futur projet de loi portant statut du personnel communal. Pour l'heure elle tire au-delà des créations d'emplois par le conseil municipal et de l'organisation des services de la commune, les conséquences de la suppression de la tutelle telle qu'elle vous a été proposée à l'article 2 du présent projet de loi.

Elle tient cependant à faire observer également que la tutelle *a posteriori* ne pourra pas non plus s'exercer sur ces créations d'emplois puisqu'elles seront désormais autorisées par la loi sans restriction. Votre commission estime que la politique du personnel est en effet de la responsabilité pleine et entière des élus. Ils ne doivent des comptes, à cet égard, qu'à leurs contribuables.

Pour tenir compte, cependant, du souci des communes les plus petites d'avoir au moins, à titre véritablement indicatif, un tableau de références pour leurs créations d'emplois, le deuxième alinéa qui est proposé à votre attention prévoit l'existence d'un tel tableau établi après avis de la commission nationale paritaire mais qui ne revêtira plus aucun caractère obligatoire.

## II. — PERSONNEL DEPARTEMENTAL

Le personnel départemental a été jusqu'à présent beaucoup plus négligé que tous les autres. Il n'existe pas en effet de véritable statut, tout au plus un règlement-type soumis à l'adoption des différents conseils généraux et qui n'a donc qu'une valeur réglementaire.

Ce qui vous est proposé aujourd'hui est de conférer aux personnels départementaux un véritable statut législatif. Il convient auparavant cependant de faire le point dans toute la mesure du possible sur la situation actuelle de ces personnels.

Les personnels qui travaillent au niveau du département sont soumis à des statuts extrêmement divers même si le plus souvent ils travaillent au sein des mêmes services. On rencontre d'abord bien sûr les personnels d'Etat. Ces personnels se subdivisent eux-mêmes en deux catégories : les personnels des services extérieurs qui sont régis pour la plupart par le statut général de la fonction publique adaptés, le cas échéant, par leur statut particulier, les personnels du cadre national des préfectures qui ont été précédemment décrits, les personnels départementaux proprement dits. Ces personnels ne sont pas soumis à un statut général mais à des disposi-

tions fixées par chaque conseil général, par référence aux dispositions régissant les agents de l'Etat ou des communes exerçant des fonctions analogues. Ce sont eux qui seront les plus directement concernés par la création d'une fonction publique départementale.

Il convient cependant de faire une place à part à une catégorie particulière : ce sont les personnels départementaux régis par le Livre IX du Code de la Santé publique et qui sont pour l'essentiel employés dans les Directions départementales de l'action sanitaire et sociale.

Enfin, viennent les personnels non titulaires qui sont hélas les plus nombreux. L'ensemble des personnels départementaux était évalué au 1<sup>er</sup> novembre 1978 à 91 755. Comme on le verra ci-dessous, ces personnels étaient répartis aussi bien dans les services des préfectures que dans les services extérieurs de l'Etat ou dans des services proprement départementaux, c'est-à-dire créés à l'initiative du conseil général.

#### Répartition des personnels départementaux

Services	Importance des effectifs au 1.11.1978	
• Préfectures, sous-préfectures	17 501	
• Secrétariats généraux pour l'administration de la police, missions régionales, services régionaux de la formation professionnelle	398	17 899
• Secrétariats des conseils généraux		683
		<u>18 582</u>
• Départements d'Outre-Mer		5 311
• Services extérieurs de l'Etat		51 055
• Services créés à l'initiative du Conseil général		7 820
• Personnels vacataires à temps incomplet relevant de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales		8 987
		<u>91 755</u>

Ce tableau ne recense pas les agents du service départemental d'incendie et de secours, ni les agents affectés dans ce service et rémunérés sur le budget général.

La principale caractéristique de ces personnels est le très grand nombre de non-titulaires, ceux-ci étaient encore supérieurs à 55 % des effectifs en 1976 malgré, comme le montre le tableau ci-après, une croissance régulière de la proportion des personnels titulaires.

**Effectifs des personnels départementaux (titulaires et non-titulaires)**

Effectifs	Années	1950	1956	1962	1969	1976
	Titulaires		5 000	13 000	11 500	18 000
Non-titulaires		21 000	24 000	29 500	45 000	52 000
		26 000	37 000	41 000	63 000	90 000

Cette proportion varie cependant suivant les services dans lesquels ils sont employés. C'est ainsi que dans les préfectures et sous-préfectures on relevait parmi les personnels départementaux, au 1<sup>er</sup> novembre 1978, 63 % des personnels titulaires et stagiaires, 29 % d'auxiliaires et 8 % de contractuels, pour s'en tenir aux seuls agents à temps complet.

La proportion était à peu près la même au sein des secrétariats des conseils généraux (1).

Ces différentes proportions s'établissent respectivement dans les services extérieurs de l'Etat à 51, 44 et 5 %.

La deuxième caractéristique est que ces personnels sont en très grand nombre des personnels de catégories B et surtout C et D. Cela tient aux raisons de leur recrutement, raisons qui ont été souvent dénoncées par le rapporteur pour avis de votre Commission. En effet, les Conseils généraux ont recruté des personnels simplement sur leurs propres crédits afin de compenser certaines carences de l'Etat. La plupart du temps, il s'est agi de fournir du personnel d'exécution, l'Etat fournissant les cadres. Ceci apparaît toutefois nettement dans le tableau reproduit ci-dessous.

(1) Répartition des effectifs des secrétariats des conseils généraux.

Services	Titulaires et stagiaires					Auxiliaires	Contractuels					Total général agents à temps complet
	A	B	C	D	Total		A	B	C	D	Total	
Secrétariats des Conseils généraux	67	57	287	38	449	122	57	37	16	2	112	683

**REPARTITION DES EMPLOIS ET DES FINANCEMENTS  
ENTRE L'ETAT ET LES DEPARTEMENTS**

**Répartition par catégories des emplois occupés dans les préfetures et les sous-préfetures.**

Origine des emplois	Catégorie A		Catégorie B		Catégories C - D auxiliaires		Total	
	Nombre d'emplois occupés	% du total de la catég.	Nombre d'emplois occupés	% du total de la catég.	Nombre d'emplois occupés	% du total de la catég.	Nombre d'emplois occupés	% du total de la catég.
Emplois d'Etat occupés (1)	3 058	84,4	3 479	73,4	9 628	38	16 165	48
Emplois départementaux occupés (2)	564	15,6	1 262	26,6	15 675	62	17 501	52
Total des emplois occupés	3 622	100	4 741	100	25 303	100	33 666	100

(1) Informations D.G.A. emplois novembre 1978.

(2) Enquête I.G.A. au 1/11/1978.

**Article additionnel 55-13 (nouveau)**

**Création d'une fonction publique départementale**

Cet article est la reprise de l'article 124 bis (nouveau) introduit par votre Commission au Titre IV du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

Les statuts types adoptés par les Conseils généraux ne constituent pas un véritable statut. Il n'est pas, en effet, entouré des garanties législatives indispensables à l'organisation d'une véritable fonction publique.

Outre ce règlement type, le statut départemental est régi par deux dispositions: l'article 78 de la loi de finances du 31 décembre 1937 prévoit que la rémunération allouée aux personnels départementaux ne peut dépasser celle que l'Etat attribue à ses fonctionnaires exerçant une fonction équivalente.

Par ailleurs, l'arrêté du 23 juillet 1963 a prévu que les échelles indiciaires maxima susceptibles d'être attribuées aux agents permanents titulaires des emplois départementaux sont fixées dans les limites du classement prévu pour les emplois communaux homologues.

Le nouveau statut qui devra être élaboré dans les six mois qui suivront la promulgation de la présente loi, donnera aux personnels départementaux titularisés la qualité de fonctionnaires et des avantages équivalents à ceux qui sont accordés aux fonctionnaires de l'Etat.

Article additionnel 55-14 (*nouveau*)

**Qualité de fonctionnaire départemental**

Cet article reprend pour le personnel départemental, la rédaction proposée pour le personnel communal aux articles additionnels 55-11 et 55-12 ci-dessus.

Il définit la qualité de fonctionnaire départemental. Il supprime toute tutelle sur les créations d'emplois et l'organisation des services par le conseil général.

Article additionnel 55-15 (*nouveau*)

**Principes d'organisation des fonctions  
publiques communale et départementale**

Cet article est une sorte d'article cadre qui reprend les différentes garanties que sont en droit d'attendre les personnels communaux et départementaux.

Il s'agit d'aligner le plus possible les règles d'organisation des fonctions publiques communale et départementale sur les règles en vigueur dans la fonction publique d'Etat. Cet alignement correspond à une revendication ancienne de ces personnels.

La première règle qui avait déjà été adoptée par le Sénat, est la répartition des emplois après avis des commissions paritaires compétentes en quatre catégories désignées dans l'ordre hiérarchique inverse par les lettres A, B, C, et D. Chacune de ces catégories correspond à la catégorie de fonctionnaire de l'Etat désigné par la même lettre, en application du deuxième alinéa de l'article 17 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

La deuxième garantie a trait aux conditions de recrutement. Il est prévu que ces conditions seront fixées par la loi. Il y va de l'intérêt des personnels, mais aussi de l'intérêt des départements et des communes, puisque, aujourd'hui, alors que l'article L. 412-11 du Code des communes, par exemple, semble préciser une série de modes de recrutement très variés entre lesquels les collectivités peuvent choisir, se superposent les pouvoirs de tutelle qui, interprétant strictement les règles des articles L. 413-3 et L. 413-8 précités, appliquent strictement les dispositions de l'arrêté ministériel qui précisent, pour chaque emploi, les modalités de recrutement.

Le troisième alinéa de cet article représente une concession très importante aux revendications des personnels qui souhaitent que leur soit garanti un déroulement normal de leur carrière, malgré les grandes diversités des collectivités, que les emplois soient organisés dans chacune des catégories en cadres d'emplois, c'est-à-dire selon des modalités proches de celles de la fonction publique d'Etat dans laquelle, comme chacun sait, les emplois sont répartis en corps. On observera cependant que subsiste, dans le texte qui vous est proposé, une différence très importante entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique communale et départementale: il n'est pas prévu de distinguer le grade de l'emploi. Ainsi, au moins provisoirement, et pour répondre aux souhaits de la plupart des personnels, il ne pourra pas y avoir d'avancement de grade qui ne correspondrait pas à un accroissement effectif de responsabilités. On peut penser, cependant, que dans l'avenir, la distinction entre le grade et l'emploi apparaîtra, au moins aux personnels des catégories A et B qui ne peuvent envisager, sauf exception, un déroulement normal de carrière sans mobilité, comme une innovation indispensable.

Le quatrième alinéa a trait aux rémunérations, et chaque emploi est attaché à une échelle indiciaire qui correspond aux emplois équivalents dans la fonction publique d'Etat. Il est dit clairement que les rémunérations allouées par les communes ou les départements à leurs fonctionnaires devront être égales aux rémunérations des fonctionnaires de l'Etat ayant des fonctions équivalentes. On peut penser que le mouvement dont sera l'occasion le transfert des compétences au niveau des services fournira l'occasion de comparaisons et de mises à parité de l'ensemble des personnels, quelle que soit la collectivité dont ils relèvent.

Enfin, le dernier alinéa, reprenant une autre disposition déjà votée par le Sénat en 1980, prévoit que le maire ou le président du Conseil général devra prendre toute disposition permettant l'exercice des droits syndicaux par leurs personnels.

#### Article additionnel 55-16 (*nouveau*).

### **Formation**

Cet article est tout à fait capital dans le cadre de l'amélioration de la situation des personnels qui vous est proposée.

Seule, en effet, la formation pourra permettre à ces fonctionnaires d'acquérir, s'ils ne l'ont déjà, une technicité comparable à leurs interlocuteurs de la fonction publique d'Etat et, ainsi, de contribuer au maintien de l'autonomie des collectivités locales.

Il n'a pas paru souhaitable à votre Commission que cette formation soit commune avec celle des personnels d'Etat, au moins au cours d'une phase transitoire. Elle a préféré suggérer l'utilisation d'un organisme existant et qui a fait ses preuves; le centre de formation des personnels communaux pourrait devenir, en l'occurrence, le centre de formation des personnels des collectivités locales.

Article additionnel 55-17 (*nouveau*).

**Liaison avec la fonction publique d'Etat.**

Cet article correspond à une revendication ancienne des personnels communaux. Les personnels départementaux ne pouvaient guère la faire leur, compte tenu de l'insuffisance de leurs statuts. Il s'agit, pour les personnels des collectivités locales, de se voir ouvrir le droit d'accéder, soit par la voie du détachement, soit par la voie d'intégration (encore que l'une, dans la plupart des cas, précède l'autre) à la fonction publique d'Etat. Il y a là une dimension psychologique qu'il ne faut pas négliger. Une reconnaissance de ce droit, et surtout l'effectivité de ce respect étant un indice de la reconnaissance d'une véritable fonction publique locale.

On peut penser que le transfert de services sera une occasion de mettre en application ce type de disposition. En effet, des reclassements vont se produire, des personnels d'Etat ne voulant par exemple, continuer à exercer leur fonction sous l'autorité du président du Conseil général; inversement, des personnels départementaux actuellement employés dans les services extérieurs de l'Etat souhaiteront rester dans les services de celui-ci. Il n'est pas exclu qu'à terme, un certain nombre d'échanges se produisent. Le tableau ci-dessous montre à quel point l'imbrication des tâches entre les personnels départementaux et les personnels d'Etat est patente dans les départements.

Répartition des personnels départementaux selon les services

		%
Directions départementales des affaires sanitaires et sociales ...	35 100	39
Directions départementales de l'équipement .....	21 100	23,5
Préfectures .....	15 000	16,6
Autres services .....	18 800	20,9

**La répartition des agents départementaux au sein même des services préfectoraux**

Service ou direction	Nature des bureaux		Effectifs départementaux par direction ou service	%
cabinet	bureau du cabinet	971	2 567	17 %
	bureau de défense et protection civile standard	448		
	service des transmissions	607		
	garage	541		
secrétariat général	service du personnel, secrétariat service social organisation et méthodes autres services rattachés (crèches, restaurants administratifs...)	1 197	4 908	32 %
	service intérieur	1 784		
	service informatique, mécanographique	662		
	imprimerie	537		
	bâtiments départementaux	728		
	coordination et action économique			
administration générale et réglementation	bureau de la circulation bureau de l'état-civil, étrangers	2 059 948	4 291	28 %
	adm. gén. réglementation, élections et autres services	1 284		
finances et collectivités locales	finances Etat, finances départementales administration départementale	1 509	2 559	17 %
	finances et administration communale	491		
	affaires scolaires, culturelles et autres services	559		
	Total	15 287	15 287	

### CHAPITRE III

#### CREATION D'UN STATUT DES ELUS LOCAUX

Sous ce chapitre, votre Commission a regroupé l'ensemble des dispositions concernant les élus locaux qu'elle avait déjà adoptées, pour certaines, par deux fois. En ce qui concerne les élus communaux, on se souvient en effet qu'elle avait adopté **sur le rapport de notre collègue Roger Boileau, une proposition de loi tendant à améliorer le statut de l'élu local et à donner aux élus municipaux les droits et les moyens d'exercer leur mandat**. Cette proposition de loi avait été reprise sous la forme du titre III du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales qui avait été également adopté par le Sénat.

Au sein de ce même titre III, votre Commission avait obtenu du Sénat qu'il veuille bien insérer quelques dispositions concernant le statut de l'élu départemental, telles les dispositions contenues dans les articles 92 *bis (nouveau)* et 93 *ter (nouveau)* relatifs respectivement aux autorisations d'absence et à la prise en charge par les départements de dommages résultant des accidents subis par les présidents et les membres des conseils généraux dans l'exercice de leurs fonctions.

Elle avait ensuite élaboré en étroite concertation avec l'assemblée permanente des présidents de conseils généraux et sur le rapport de notre collègue Pierre Salvi, **une proposition de loi tendant à faciliter l'exercice du mandat de conseiller général et à compléter la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux**. Cette proposition de loi avait été adoptée par le Sénat dans sa séance publique du 18 décembre 1980.

Ces dispositions sont donc tout à fait d'actualité et leur adoption présente d'autant plus d'intérêt que les tâches auxquelles vont être confrontés les élus locaux vont s'accroître dans des proportions considérables.

Votre Commission vous propose un texte de synthèse qui traite aussi bien des élus municipaux, départementaux et régionaux, ce qui, dans ce dernier cas, est une innovation. Toutefois, afin de ne pas anticiper sur le

débat concernant les incompatibilités et le cumul des mandats, **elle ne vous proposera pas de dispositions concernant l'exercice à plein temps des fonctions de maire ou de président du conseil général.**

#### Article additionnel 55-18 (*nouveau*)

##### **Principe de la gratuité des fonctions**

Dans ce premier article additionnel, votre Commission a entendu conserver un caractère désintéressé aux services que les élus locaux rendent à la commune, au département ou à la région. **Elle est ainsi restée fidèle à l'esprit qui avait inspiré le Sénat à l'occasion des deux débats précédents.**

Le présent chapitre s'ordonnera en six sections. Une première concernera les garanties d'exercices de certains mandats locaux. Dans cette section seront reprises les dispositions relatives aux autorisations d'absence. Il sera à nouveau précisé qu'elles ne peuvent être une cause de licenciement.

La section II regroupera l'ensemble des questions relatives aux indemnités. La section III reprendra les dispositions déjà votées concernant les frais de mission et de représentation. Elles seront toutefois étendues aux conseils régionaux. La section IV traitera de la retraite, la section V de la formation et la section VI reprendra les dispositions élaborées par M. Lionel de Tinguy afin de limiter les recherches abusives de responsabilité des maires.

#### SECTION I

##### **Garanties d'exercice de certains mandats locaux**

#### Article additionnel 55-19 (*nouveau*)

##### **Régime des autorisations d'absence**

Votre Commission vous propose de consacrer le principe des autorisations d'absence des salariés pour assister aux séances des conseils municipaux ou des commissions qui en dépendent.

Il lui a paru indispensable de préciser que le salarié devrait pouvoir être libéré de son emploi durant le temps nécessaire pour représenter la commune quand cette représentation fait partie de sa mission officielle, c'est-à-dire quand elle se fait dans un organisme qui dépend directement de la commune.

Les formules choisies paraissent suffisantes pour que les abus soient évités. Il ne faut pas qu'un conseiller municipal puisse être en droit de s'absenter pour assister à une quelconque réunion d'un organisme en relation plus ou moins étroite avec le conseil municipal, une association ou un groupement subventionné, par exemple. Il faut, pour respecter la disposition proposée par la Commission, que cet organisme soit d'une façon ou d'une autre sous l'autorité de la commune elle-même.

La Commission a pris une autre précaution : pour éviter qu'un conseiller municipal puisse de lui-même alléguer qu'il est parti représenter le conseil municipal ici ou là, il lui faut le justifier par un mandat donné soit pour une mission déterminée, soit de façon permanente par délibération du conseil municipal.

Article additionnel 55-20 (*nouveau*).

#### **Autorisations spéciales d'absence**

Cet article est la reprise d'une disposition qui figurait dans la proposition initiale élaborée par votre Commission. Elle prévoit la possibilité d'accorder à tous les élus bénéficiant d'une indemnité de fonction, c'est-à-dire le maire, les adjoints, certains conseillers municipaux de grandes communes, le président et les vice-présidents du Conseil général, le président et les vice-présidents du Conseil régional, en plus des autorisations d'absence liées à des réunions précises, des autorisations spéciales ou « crédits d'heures ».

Ces autorisations spéciales pourront, comme c'est le cas dans la fonction publique aujourd'hui, et afin de ne pas désorganiser l'entreprise, être accordées, par exemple, sous forme de demi-journées. En raison, cependant, des contraintes que cette application nouvelle pourrait faire peser sur les entreprises, il vous est proposé de la limiter aux établissements qui occupent plus de 10 salariés.

Article additionnel 55-21 (*nouveau*).

**Maintien du contrat de travail**

Il s'agit de la reprise d'une disposition traditionnelle qui figure déjà dans le Code des communes et qui est issue de l'article premier de la loi n° 49-1101 du 2 août 1949. La novation consiste simplement à étendre une telle disposition aux conseillers régionaux.

Article additionnel 55-22 (*nouveau*).

**Application aux agents de l'Etat et des collectivités locales**

Cet article est un article de principe. En fait, il existe, à l'heure actuelle, des dispositions assez favorables aux fonctionnaires, en tout cas plus favorables que celles dont peuvent bénéficier les salariés du secteur privé.

Ce régime n'est toutefois défini que par une simple circulaire (n° 905 du 3 octobre 1967) prise en application du paragraphe premier de l'article 3 du décret n° 59-310 du 14 février 1959.

Cette circulaire se fonde sur le paragraphe 1° de l'article 3 du décret n° 59-310 du 14 février 1959 portant règlement d'administration publique et relatif aux « conditions d'aptitude physique pour l'administration aux emplois publics, à l'organisation des comités médicaux et *au régime des congés des fonctionnaires* ».

Ce décret précise que « *des autorisations spéciales d'absence n'entrant pas en compte dans le calcul des congés annuels peuvent être accordées...*

« 1. Aux fonctionnaires occupant des fonctions publiques électives dans la limite de la durée totale des sessions des assemblées dont ils font partie. »

Cette disposition est reprise par la circulaire du 3 octobre 1967.

En outre, elle organise, en dehors des sessions, un régime assez avantageux et applicable de plein droit au profit des fonctionnaires investis de responsabilités de maire ou d'adjoint :

— communes de plus de 20 000 habitants :

- maires : une journée ou deux demi-journées par semaine ;

- adjoints : une journée ou deux demi-journées par mois ;
- communes de moins de 20 000 habitants :
- maires : une journée ou deux demi-journées par mois.

Ces dispositions instaurent à l'évidence un privilège très important au profit des agents du secteur public et qui explique, en partie du moins, les inégalités socio-professionnelles en faveur des fonctionnaires, inégalités qui sont en grande partie à l'origine des propositions de loi dont votre Commission avait pris l'initiative d'effectuer une synthèse en 1978.

## SECTION II

### **Compensations pécuniaires à l'exercice de certains mandats locaux.**

Article additionnel 55-23 (*nouveau*).

#### **Indemnité de fonction.**

Cet article reprend, en faveur des maires et des adjoints, les dispositions déjà votées par deux fois par le Sénat et qui instituaient une indemnité de fonction en faveur des maires et adjoints, des présidents et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoints.

Comme à l'heure actuelle, le montant sera déterminé dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat par référence à l'échelle des indices de traitement de la fonction publique. Le tableau ci-dessous rappelle la situation existante. Elle date du décret n° 77-277 du 24 mars 1977.

Les chiffres en francs datent quelque peu, mais ils donnent une indication intéressante et vraie en proportion sur le montant des différentes indemnités de fonction. On rappellera que, lors du précédent débat, la Commission des Lois avait obtenu du Gouvernement l'engagement de dévaloriser de 25 % les références servant de base au calcul de ces indemnités.

**Indemnités de fonctions des maires et adjoints.**  
(Décret n° 73-858 du 6 septembre 1973. — Décret n° 77-277 du 24 mars 1977).

CATEGORIE	POPULATION TOTALE	INDEMNITES DES MAIRES				INDEMNITE des adjoints
		Indices de référence		Valeur au 1 <sup>er</sup> mars 1979		
		Nets anciens	Majorés du 1 <sup>er</sup> sept. 1978	Annuelle	Mensuelle	
				(En francs)		(En pourcentage)
1	Moins de 501 habitants .....	(40 % de la valeur de l'indice net ancien)		8 116	676	50
2	De 501 à 1 000 .....	(50 % de la valeur)	100	10 146	845	50
3	De 1 001 à 2 000 .....	(75 % de la valeur)		15 219	1 268	50
4	De 2 001 à 3 000 .....	124	173	23 881	1 990	50
5	De 3 001 à 5 000 .....	174	204	28 160	2 346	45
6	De 5 001 à 9 000 .....	240	262	36 166	3 013	40
7	De 9 001 à 15 000 .....	269	295	40 722	3 393	40
8	De 15 001 à 30 000 .....	307	336	46 381	3 855	40
9	De 30 001 à 50 000 .....	363	389	53 698	4 474	40
10	De 50 001 à 80 000 .....	392	421	58 115	4 842	40
11	De 80 001 à 120 000 .....	432	465	64 189	5 349	40
12	De 120 001 à 150 000 .....	472	517	71 367	5 947	40
13	Au-delà de 150 000 .....	523	594	81 996	6 833	50
	Lyon - Marseille .....	545	627	86 551	7 212	50
	Paris .....	650	798	110 156	9 179	50
	Paris (indemnités des conseillers) .....	300	326	45 001	3 750	50

Indice net ancien 100, devenu 147 majoré du 1<sup>er</sup> septembre 1978. Valeur au 1<sup>er</sup> mars 1979: annuelle, 20 292; mensuelle, 1 691. Ces indemnités peuvent être majorées en application de l'article R\* 123-2 du Code des communes;

a) Chefs-lieux de départements, 25 %; chefs-lieux d'arrondissement, 20 %, chefs-lieux de cantons, 15 %;

b) Communes sinistrées: pourcentage égal à celui des immeubles sinistrés;

c) Communes classées stations hydro-minérales, climatiques, balnéaires, touristiques ou uvaux: population totale inférieure à 5 000 habitants, 50 %; supérieure à ce chiffre, 25 %;

d) Population augmentée à la suite des travaux: *dito*, arrêté du préfet;

e) Communes de plus de 2 500 habitants de la région parisienne située dans la première zone de salaire: échelon immédiatement supérieur;

f) Communes suburbaines à caractère industriel de plus de 120 000 habitants: *dito*;

L. 123-3. Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités aux maires pour frais de représentation.

**Article additionnel 55-24 bis (nouveau).**

**Indemnité de fonction de certains conseillers municipaux**

Ce texte est une synthèse entre les dispositions actuelles et celles qu'avaient adoptées le Sénat en 1979. Le Code des communes fait, aujourd'hui, une distinction entre les conseillers municipaux des communes de plus de 120 000 habitants d'une part, les conseillers municipaux des

communes de plus de 400 000 habitants d'autre part, et les autres. Le principe est que les conseillers municipaux ne peuvent pas percevoir d'indemnité de fonction. Dans les communes de plus de 120 000 habitants, en application de l'article L. 123-7 du Code des communes, ils peuvent en percevoir pour l'accomplissement de certaines fonctions ou missions particulières; dans les villes de plus de 400 000 habitants, les conseillers municipaux peuvent percevoir une indemnité de fonction sans condition particulière, les indemnités les plus élevées étant celles des conseillers municipaux de Paris.

Le texte qui vous est proposé maintient les règles applicables aux communes de 400 000 habitants. En revanche, il supprime la part des 120 000, de façon à ce que chaque conseil municipal des communes de plus de 30 000 habitants ait la possibilité de voter des indemnités de fonction aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints.

L'article 55-24 (nouveau) fixe une seule limite financière: il ne faut pas que le total de ces indemnités puisse dépasser le chiffre prévu comme maximum pour l'indemnité du maire.

#### Article additionnel 55-25 (nouveau).

#### **Dispositions relatives aux conseillers généraux**

Cet article est la reprise d'une disposition votée à la fin de l'année 1980 dans le cadre de la proposition de loi tendant à faciliter l'exercice du mandat de conseiller général et à compléter la loi du 10 août 1971 relative aux conseils généraux.

A l'heure actuelle, la situation est extrêmement différente suivant les départements, mais l'Assemblée des présidents de conseils généraux s'efforce de recommander l'application de règles uniformes. Le critère choisi est celui du traitement de président de tribunal administratif hors classe et son indice terminal soit, au 1<sup>er</sup> octobre 1980, 16 080 F.

A la différence des indemnités de fonction des maires et adjoints, les indemnités de fonction des conseillers généraux ne sont pas mensualisées. Ce sont des vacations versées pour chaque journée de présence à l'Assemblée, aux séances de commission de cette Assemblée ou pour les journées passées en mission.

Article additionnel 55-26 (*nouveau*).

**Indemnités de fonction du président du conseil général**

Cet article est lui aussi inspiré par la disposition votée par le Sénat sur le rapport de notre collègue Pierre Salvi. Il est relatif au statut du président du Conseil général. L'objectif poursuivi par votre Commission était de donner au président, lorsqu'il n'est pas parlementaire, la possibilité, sinon de l'exercice à plein temps de ses fonctions, du moins la possibilité de les exercer à mi-temps. Dans ce but, elle vous propose d'autoriser les conseillers généraux à majorer dans la limite de 50 % l'indemnité journalière normale et de la verser à leur président pour chaque journée de présence à l'Assemblée dans la limite annuelle de quatre journées en moyenne par semaine. Le président du Conseil général est amené en effet, on le sait, à effectuer de nombreuses journées de présence en dehors même des sessions du Conseil général. Il est normal que ce temps puisse être pris en compte. Votre Commission n'a pas voulu modifier cette mesure malgré le transfert de l'exécutif pour les raisons qui ont été exprimées précédemment.

Le deuxième alinéa prévoit le cas des vice-présidents et des conseillers généraux auxquels le président, en application du titre II ci-dessus pourra être amené à déléguer une partie de ses fonctions exécutives.

Compte tenu des suggestions particulières que ces membres des assemblées départementales assureront, il a paru normal à votre Commission de vous demander d'autoriser les conseillers généraux à majorer de 25 % l'indemnité journalière de ces membres.

SECTION III

**Frais de mission et de représentation**

Article additionnel 55-27 (*nouveau*)

**Crédits pour frais de missions**

Le texte de cet article reprend le texte voté par le Sénat pour les conseillers généraux et qui prévoyait la possibilité de vote d'un crédit pour frais de représentation du président et des membres désignés par lui. Il vous est proposé d'étendre ces dispositions aux conseils régionaux.

Il n'a pas paru utile à votre Commission de prévoir une disposition semblable pour les maires et adjoints dans la mesure où elle existe déjà. Tel est en effet l'objet des articles L. 123-2 et L. 123-3 du Code des communes qui demeurent en vigueur.

#### Article additionnel 55-28 (*nouveau*)

##### **Indemnités de déplacement**

Cet article constitue en ce qui concerne les conseillers généraux une adaptation des dispositions existantes instituées par l'article premier de la loi du 4 avril 1947, relatif aux indemnités de déplacement et de séjour allouées aux conseillers généraux. Il est la reprise du texte voté par le Sénat le 18 décembre 1980. Il étend les dispositions proposées pour les conseillers généraux aux membres du Conseil régional.

#### SECTION IV

##### **Régime de retraite**

#### Article additionnel 55-29 (*nouveau*)

##### **Régime de retraite des élus municipaux**

On se souvient que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1973 les maires sont affiliés à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques. L'esprit de ce rattachement n'est pas condamnable, puisque, l'indemnité de fonction ne constituant pas un traitement elle ne peut servir d'assiette à une retraite principale. Il convient de rappeler en effet que les prestations versées par l'I.R.C.A.N.T.E.C. sont extrêmement faibles compte tenu il est vrai du faible taux de cotisations réclamé aux élus municipaux par le régime auquel ils sont rattachés, régime qui connaît encore de forts excédents.

Les intéressés cotisent à concurrence de 0,84 % de leur indemnité dans la limite du plafond de la sécurité sociale et de 2,55 % de la fraction de l'indemnité qui viendrait à dépasser cette limite. En même temps, la

commune cotise au taux de 1,26 % et de 4,95 % sur les mêmes bases. Les taux de cotisations théoriques qui pourraient être réclamés si le régime ne possédait par les forts excédents qu'il possède à l'heure actuelle, les taux de cotisation devraient être globalement de 3,50 % jusqu'au plafond de la sécurité sociale et de 12,50 % au-delà.

Le tableau ci-dessous montre effectivement la modicité des retraites que les élus locaux sont en droit d'espérer de ce régime.

Montant annuel des retraites servies aux maires par l'I.R.C.A.N.T.E.C.  
(En francs)

POPULATION de la commune	ANNEES DE MANDAT			
	Six ans	Douze ans	Dix-huit ans	Vingt-quatre ans
500 habitants .....	276	552	828	1 104
1 000 habitants .....	354	708	1 062	1 416
2 000 habitants .....	528	1 056	1 584	2 112
5 000 habitants .....	972	1 944	2 916	3 888
30 000 habitants .....	1 602	3 204	4 806	6 408
100 000 habitants .....	3 156	6 312	9 468	12 624

Depuis trois années votre Commission s'est penchée sur cette question sans trouver véritablement de solution satisfaisante. Elle n'a pas exclu a priori la possibilité séduisante au demeurant de création d'une caisse nationale des élus locaux, mais elle n'a pas reçu l'assurance, malgré les nombreuses questions qu'elle a posée aux institutions compétentes, qu'un tel régime autonome pourrait fonctionner sans subventions des collectivités publiques.

Elle vous propose donc une solution pratique qui, tout en maintenant le rattachement à l'I.R.C.A.N.T.E.C. devrait permettre aux maires et aux adjoints qui le souhaitent de se constituer une retraite décente.

C'est la solution adoptée par le Sénat en 1979 qui consisterait à autoriser les maires, adjoints et conseillers municipaux percevant une indemnité de fonction à opter pour la durée de leur mandat et dans un délai d'un an à compter de leur élection pour une cotisation double, triple ou quadruple de la cotisation normale par l'I.R.C.A.N.T.E.C.

Il convient de noter également que cet article contient une novation importante concernant l'assiette des cotisations. Seront prises en compte désormais non plus les indemnités effectivement perçues, qui sont le plus souvent, surtout dans les petites communes, assez faibles mais les **indemnités votées** (qu'elles aient été perçues ou non).

Article additionnel 55-30 (*nouveau*)

**Dispositions transitoires**

Les mesures contenues dans cet article pourront apparaître comme ponctuelles. En fait, elles sont de grande portée pour de nombreux maires qui ont droit à la reconnaissance de la République.

Il s'agit des élus qui n'étant plus en fonction au 1<sup>er</sup> janvier 1973, date d'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 1972, instituant la retraite des maires, et qui n'ont pu de ce fait en bénéficier. Le premier alinéa de l'article qui vous est proposé prévoit de les autoriser à racheter les cotisations correspondantes aux indemnités qu'ils ont effectivement perçues au taux en vigueur à la même date. Il en sera de même pour les maires et adjoints qui auraient renoncé à la perception des indemnités auxquelles ils pouvaient prétendre avant le 1<sup>er</sup> janvier 1973. Ce n'est pas au Sénat que votre Commission apprendra que beaucoup d'élus de petites communes rurales, par discrétion ou par souci de ménager les deniers publics, renoncent à percevoir les indemnités auxquelles ils ont droit. De ce fait, ils ne peuvent cotiser au régime de retraite et se trouvent parfois à l'âge de la retraite dans un état de dénuement considérable. En effet, ils ont très souvent sacrifié leurs activités de maire à leur activité professionnelle.

Article additionnel 55-31 (*nouveau*)

**Régimes de retraites autonomes**

Sous ce titre sont rassemblées trois séries de dispositions. Les trois premiers alinéas visent les caisses de retraite qui ont été constituées sous forme d'associations à l'initiative des conseillers généraux. Ce texte élaboré en concertation avec l'Assemblée des présidents de Conseils généraux permet le maintien en vigueur de ces caisses autonomes qui fonctionnent à la satisfaction des intéressés.

Il vous est proposé d'étendre cette possibilité de constituer des caisses autonomes aux conseillers régionaux. Enfin par un quatrième alinéa votre Commission préserve les droits acquis des adhérents de régimes autonomes particuliers tels que celui dont bénéficient encore les anciens conseillers généraux de la Seine et de la Seine-et-Oise et les conseillers municipaux de Paris.

## SECTION V

### **Formation**

#### Article additionnel 55-32 (*nouveau*)

##### **Remboursement des frais de stage**

Cet article reprend le texte voté par le Sénat à la suite d'un amendement de synthèse et qui prévoit la possibilité pour les communes, les Conseils généraux et les Conseils régionaux d'allouer sur leur budget aux membres de leurs Conseils des indemnités pour rembourser les frais de stage qu'ils auraient suivi dans des centres de formation agréés. Ces centres devront avoir été créés par des organismes publics de formation ou par des associations d'élus locaux ayant au moins le département pour cadre de leur recrutement. Cette disposition paraît particulièrement heureuse au moment où, du fait des changements intervenus en matière de compétences, de nombreux élus locaux vont éprouver le besoin de recevoir une formation complémentaire.

## SECTION VI

### **Responsabilité**

Cette section comprend deux articles dus à la plume de M. de Tinguy.

#### Article additionnel 55-33 (*nouveau*)

##### **Limitation de responsabilité des élus locaux**

Cet article avait été inspiré à l'ancien président de l'association des maires de France par les douloureux événements survenus dans la commune de Saint-Laurent-du-Pont commune dont notre collègue Pierre Perrin en est le maire. A cette occasion le maire avait subi de lourdes condamnations pénales sans avoir personnellement commis aucune faute et sans qu'on ait pu exercer contre lui d'action civile précisément du fait qu'il n'était pas fautif.

De cette situation est née la loi n° 74-646 du 18 juillet 1974 relative à la mise en cause pénale des maires. Cette loi cependant ne tranche pas le débat au fond. Elle organise seulement une procédure qui fait intervenir une chambre d'accusation désignée par la Cour de cassation pour décider s'il y a lieu à poursuites, sans avoir à vérifier autre chose que le sérieux des poursuites, c'est-à-dire sans vérifier s'il y a ou non faute personnelle du maire.

Par cet article il paraît nécessaire à votre Commission de guider dans leur décision tous les tribunaux qui ont à statuer sur ce genre d'affaires et aussi de condamner formellement une jurisprudence en affirmant clairement qu'aucune responsabilité pénale ne peut incomber au maire qui n'a pas commis de faute. Ce n'est pas un problème de procédure c'est une question d'équité qu'il faut trancher comme telle.

#### Article additionnel 55-36 (*nouveau*)

##### **Protection juridique des élus municipaux**

Cet article a trait à la responsabilité des communes et il modifie, en fait, les articles L. 121-25 et L. 122-17 du Code des communes. Ces textes ont trait aux indemnités des élus locaux victimes d'accident dans l'exercice de leur fonction. L'article L. 121-25 concerne les membres des Conseils municipaux; l'article L. 122-17 concerne les maires et adjoints. Il vous est proposé de trancher ainsi une question délicate qui a déjà donné lieu à un long débat au Sénat, notamment sur le rapport de notre ancien collègue M. A. Mignot, sur les conditions dans lesquelles la commune peut être exonérée de sa responsabilité en cas d'accident survenu à l'un de ses élus.

Votre Commission vous propose d'adopter exactement les mêmes formules que celles qui ont été consacrées par la loi et par une abondante jurisprudence en matière d'accidents de travail. C'est seulement en cas de faute intentionnelle ou inexcusable de la victime ou de ses ayant-droits, que la responsabilité de la commune pourrait être atténuée ou supprimée si vous adoptez le texte de la Commission. Ce texte, inspiré par le Code des communes, est, en fait, dans la rédaction qui vous est proposée, applicable également aux départements et aux régions.

#### Article additionnel 55-37 (*nouveau*)

##### **Application aux présidents et vice-présidents des organismes de coopération intercommunale**

Cet article est un article général qui prévoit l'application de l'ensemble du présent chapitre aux présidents et vice-présidents d'organismes de coopération intercommunale.

## TITRE IV

### **Dispositions communes et relations entre l'Etat, les communes, les départements et les régions**

Votre commission vous propose de conserver dans le présent titre tout ce qui concerne le contrôle juridictionnel a posteriori par la voie des chambres régionales des comptes. Dans ce titre figurent également toutes les questions relatives à la composition, à l'organisation et aux pouvoirs de ces institutions nouvelles. Afin de rassembler tous les articles concernant le contrôle juridictionnel des comptables et des ordonnateurs, votre Commission vous propose également d'insérer dans ce titre IV les mesures prévoyant la responsabilité des élus locaux devant la cour de discipline budgétaire et financière.

Parmi les dispositions communes sont conservées d'autre part la procédure d'allègement des prescriptions techniques et le principe d'élaboration d'un code rassemblant les seules prescriptions et normes qui seraient opposables aux collectivités locales dans l'avenir.

En revanche, il vous est proposé de supprimer les chapitres III - De l'allègement des charges des collectivités locales et IV — Dispositions transitoires qui seront repris ultérieurement, notamment le premier, sous la forme d'un titre additionnel V nouveau.

Le titre ainsi réordonné comportera deux chapitres nouveaux : le premier chapitre additionnel V (*nouveau*) rassemblera une série de garanties législatives de l'autonomie des collectivités locales par rapport à l'Etat et des collectivités locales entre elles. L'introduction de ce chapitre répond aux craintes qui se sont déjà manifestés de voir en particulier la nouvelle collectivité départementale et surtout l'institution régionale renforcée substituer leurs propres tutelles à celles qu'exerce aujourd'hui l'Etat sur les communes.

**Le chapitre additionnel VI (*nouveau*) est très complémentaire de celui-ci puisqu'il rassemble les dispositions relatives à la libre coopération des collectivités et des régions entre elles. La plupart de ces dispositions consistent dans la reprise des dispositions votées par le Sénat sous la forme du titre V du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales et relatif à la coopération intercommunale.**

## CHAPITRE PREMIER

### DISPOSITIONS COMMUNES

Il vous est proposé d'introduire deux subdivisions. La première a trait à l'organisation du contrôle juridictionnel a posteriori, la seconde à l'allègement des prescriptions et des procédures techniques.

#### SECTION I

#### **Organisation du contrôle juridictionnel à posteriori Commentaires sur l'article additionnel 56 A (nouveau) relatif aux astreintes**

Jusqu'à la loi de juillet 1981, les tribunaux ne pouvaient pas condamner l'administration de l'Etat ou des collectivités locales à des astreintes. De même, les condamnations judiciaires n'avaient pas de caractère directement exécutoire.

L'objet de la loi de juillet 1981 a été de pallier ces deux carences de notre droit, carences qui n'étaient, en fait, que l'application du principe traditionnel de séparation des autorités administratives et judiciaires, séparation qui remonte à la Révolution française.

L'Assemblée Nationale, fort judicieusement, avait introduit un article maintenant en vigueur la loi de 1981 ; cette précision n'était pas indispensable.

Votre rapporteur vous propose néanmoins de la reprendre sous une forme différente et de tirer, par la même occasion, les conséquences des modifications qu'il vous a proposées et que vous avez adoptées concernant le contrôle budgétaire dans la loi de juillet 1981.

Cette loi créait une procédure spéciale qui s'apparentait en fait à la procédure d'inscription d'office que vous avez supprimée.

L'amendement qui vous est proposé vous suggère de rendre applicable au cas de condamnation par les tribunaux la seule procédure que vous avez laissé subsister, c'est-à-dire celle du règlement d'office. D'autre part, l'amendement, dans son paragraphe 2, actualise le texte de la loi de juillet 1981 qui faisait référence notamment à « l'autorité de tutelle ».

## SOUS-SECTION I

### **La cour de discipline budgétaire et financière**

#### **Article additionnel 56 B (nouveau)**

##### **Simplification de la nomenclature des pièces justificatives**

Une des caractéristiques essentielles du projet de loi est de soumettre les maires et, d'une manière générale, les ordonnateurs élus des collectivités locales et des établissements publics régionaux à la juridiction de la cour de discipline budgétaire et financière. Or, comme on le verra, parmi les causes de condamnation des ordonnateurs qui figurent dans les articles 2 et suivants de la loi du 25 septembre 1948, modifiée par la loi du 13 juillet 1971, figurent notamment le non-respect des règles d'engagement des dépenses, c'est-à-dire, en fait, de la comptabilité publique. D'autre part, le projet de loi organise au profit de ces mêmes autorités élues le droit de réquisition de leurs comptables. Tel est l'objet des articles 10 pour la commune, 39 pour le département et 53 pour la région. Ces articles prévoient un certain nombre de circonstances où l'exercice de ce droit de réquisition n'est pas possible et la définition de ces circonstances est étroitement dépendante des dispositions du règlement général de la comptabilité publique, donc des règles déterminées par voie réglementaire, dans un contexte où les élus ne possédaient pas ce droit de réquisition. Comme cela a été signalé plus tôt, l'une des circonstances où il ne peut être fait usage du droit de réquisition est l'absence de justification du service fait. Cette notion est précise et correspond à une règle de base de notre droit, mais elle peut servir de point d'appui à ces tracasseries dont souffrent parfois les maires et auxquelles peuvent avoir recours les comptables si leurs relations personnelles avec le maire ou le président du Conseil général ou régional avec lesquels ils sont en relations professionnelles ne sont pas bonnes. **En fait, la vraie question est celle de savoir quelles sont les pièces justificatives que les comptables sont en droit d'exiger de leurs ordonnateurs pour leur refuser l'exercice du droit de réquisition.**

Ces deux raisons expliquent que votre commission souhaite que dans les meilleurs délais après l'entrée en vigueur de la présente loi, une révision des dispositions de la comptabilité publique applicables aux communes, aux départements et aux régions soit entreprise afin de les alléger. Il serait notamment nécessaire que, dans le cadre de cette réforme, **il soit procédé à l'élaboration d'une liste très précise des pièces justificatives susceptibles d'être réclamées à l'exclusion de toute autre.**

L'importance et les risques que présentent la disposition relative à la cour de discipline budgétaire et financière expliquent que votre commission ait tenu à faire figurer au sein même de ce chapitre cette disposition capitale qui pourrait simplifier la vie de beaucoup d'élus locaux dans toutes les circonstances de l'administration locale.

### Articles additionnels 56 C D et E (*nouveau*)

#### **Responsabilité des ordonnateurs devant la cour de discipline budgétaire et financière**

La cour de discipline budgétaire et financière, dont le premier président est le président de la Cour des comptes et qui est composée d'un président de section du Conseil d'Etat et de deux conseillers d'Etat et de deux conseillers maîtres à la Cour des Comptes a été créée par la loi du 25 septembre 1948 afin de «sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et des diverses collectivités». En fait, **la cour de discipline budgétaire et financière a été créée pour juger les ordonnateurs, tandis que la Cour des comptes ne fait que juger les comptes des comptables.**

**Les infractions en vertu desquelles les ordonnateurs peuvent être condamnés sont variables.** Il peut s'agir du non-respect des règles concernant l'engagement des dépenses (article 2), l'imputation irrégulière destinée à dissimuler un dépassement des crédits (article 3), l'engagement d'une dépense sans en avoir le pouvoir (article 4), le manquement aux règles générales relatives à l'exécution des recettes ou des dépenses (article 6), l'omission volontaire de déclaration aux administrations fiscales (article 5 bis), le fait d'avoir procuré à autrui un avantage pécunier ou matériel injustifié (article 6) et les agissements ayant entraîné la condamnation d'une personne publique à une astreinte (article 6 bis). Ce dernier article a été ajouté à la suite de l'adoption de la loi de juillet 1980 relative aux astreintes.

Les sanctions consistent en une amende dont le minimum est égal à 100 F et le maximum à la valeur annuelle du traitement brut de l'ordonnateur à l'époque des faits qui lui sont reprochés pour les cas visés aux articles 2 à 5 bis ; la sanction peut varier de 500 F au double du traitement brut annuel pour l'application des articles 6 et 6 bis.

**L'article premier de la loi définit les personnes justiciables de la cour.** Il peut s'agir des membres des cabinets ministériels, de tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'Etat, d'une collectivité locale, d'un groupe-

ment ou syndicat de collectivités territoriales, de tout représentant, administrateur ou agent des organismes soumis aux contrôles de la Cour des Comptes ou au contrôle de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques. Sont également justiciables de la Cour, tous ceux qui exercent en fait les fonctions des personnes désignées ci-dessus. Cet article avait entendu exclure les ordonnateurs élus, qu'il s'agisse des membres du Gouvernement ou des maires. Le législateur de 1971 avait réparé une omission du législateur de 1948 en excluant également les présidents des Conseils généraux. En 1948, comme en 1971, il avait semblé en effet aux pouvoirs publics que les ordonnateurs qui tiennent leurs pouvoirs du suffrage universel ne pouvaient être jugés qu'à l'occasion des élections.

**Les dispositions du projet de loi ont suscité des inquiétudes légitimes parmi les maires, notamment les maires des petites communes.**

**Ce n'est pas le principe de la soumission à la cour de discipline budgétaire et financière qui est contesté**, encore que l'on pourrait le faire. En effet, le Sénat lui-même à l'initiative de sa commission des lois l'avait proposé lors du précédent débat, mais il avait limité cette possibilité au cas où le maire ferait indûment usage de son droit de réquisition. La responsabilité du maire en tant qu'ordonnateur était la contrepartie logique du nouveau pouvoir qui lui était conféré à l'encontre du comptable.

Le projet initial va beaucoup plus loin en ce qui concerne les incriminations possibles :

Tous les cas précédemment énumérés sont applicables aux ordonnateurs élus, comme aux fonctionnaires. Un problème se posait en ce qui concerne le montant de l'amende à laquelle les élus pouvaient être condamnés, dans la mesure où eux-mêmes ne perçoivent pas de traitement. Le projet initial ne prévoyait rien à cet égard. L'Assemblée nationale a précisé qu'il pourrait s'agir du montant annuel de l'indemnité de fonction allouée aux intéressés à la date à laquelle les faits ont été commis ou si les élus ne perçoivent pas d'indemnité de fonction au montant de l'indemnité de fonction allouée aux maires des communes de 15 000 habitants ou plus. Si l'on se réfère au barème des indemnités de fonction, tel qu'il a été défini en dernier ressort par le décret n° 77-277 du 24 mars 1977, on s'aperçoit que le montant de cette condamnation peut dépasser sensiblement 40 000 F (voir, s'il est fait application des articles 6 et 6 bis, plus de 80 000 F).

En outre, la cour peut également proposer au Gouvernement une suspension pour une durée de un à trois mois ou la révocation du mandat électif des intéressés. L'Assemblée nationale a adopté, sans modification, cette disposition. Enfin, le Gouvernement prévoyait que la Cour pourrait

être saisie par la chambre régionale des comptes ou par le ministre de l'Intérieur, sur proposition du représentant de l'Etat dans le département. L'Assemblée nationale n'a porté qu'une modification à cet alinéa. Elle a ajouté la possibilité de saisine par le représentant de l'Etat lui-même.

**Votre commission vous propose de très importantes modifications à ce texte.**

Elle tient à présenter trois observations :

**1° En ce qui concerne le principe même de la responsabilité des ordonnateurs élus devant la cour :**

il n'y a plus de raison désormais pour ne pas rendre responsable également les membres du Gouvernement.

**Cette responsabilité devant la cour est particulièrement injuste** puisqu'elle met les élus dans une position moins favorable que les fonctionnaires. En effet, ceux-ci peuvent toujours être soustraits à la juridiction de la cour par leurs ministres. Il suffit qu'en application de l'article 8 de la loi, les personnes visées puissent exciper d'un ordre écrit donné par leur supérieur hiérarchique. Le paradoxe est que jusqu'au dépôt du présent projet de loi les fonctionnaires locaux pouvaient être couverts dans les mêmes conditions que les fonctionnaires d'Etat par un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique, c'est-à-dire du maire lui-même ! On fera observer que cette protection disparaîtra également.

En outre, très souvent, le parquet de la cour, qui est assuré par le procureur général près la Cour des comptes, classait les affaires sans suite pour éviter aux fonctionnaires de l'administration d'être traduits devant cette juridiction dont la procédure est particulièrement solennelle ainsi que l'a fait observer devant la commission le premier Président de la Cour des comptes lors de son audition.

Le fait que jusqu'à présent la cour de discipline budgétaire et financière, précisément en raison de la lourdeur et du caractère vexatoire de ses procédures, n'ait prononcé que très peu d'arrêts et de condamnation **n'a pas paru une raison suffisante pour apaiser les craintes des élus locaux qui pourraient, si le texte de l'Assemblée Nationale était adopté, être soupçonnés par le seul fait que le représentant de l'Etat dans le département, par exemple, les traduise devant la cour et subiraient de ce fait un préjudice moral, pour ne pas dire politique-irréparable.**

**2° En ce qui concerne les cas d'incrimination :**

Votre commission a estimé que l'application pure et simple de la loi était injustifiée car entraînant des conséquences beaucoup trop grandes

pour les élus locaux. **Elle vous propose de limiter ces cas aux seules circonstances où le maire a fait usage de son droit de réquisition et aux infractions définies aux articles 5 bis, 6 et 6 bis qui témoignent soit d'une intention frauduleuse, soit d'un refus d'exécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée. Tel est l'objet de l'article additionnel 56 C (nouveau) qui vous est proposé.**

A propos de la responsabilité de l'ordonnateur en cas d'exercice du droit de réquisition, votre commission tient à préciser également qu'en application du dernier alinéa des articles 10, 39 et 53, **la responsabilité du maire ne peut être substituée à celle du comptable.** Il n'est donc pas tenu, comme c'est le cas pour le comptable, de rembourser sur ses deniers propres les sommes correspondantes aux infractions. Il engage sa responsabilité propre et, à cet égard, le texte de l'Assemblée Nationale est beaucoup plus satisfaisant que le texte du projet initial. Autrement dit, sa responsabilité en tant qu'ordonnateur et les seules sanctions qui puissent lui être infligées sont les sanctions prévues par les textes relatifs à la cour de discipline budgétaire et financière et elles seules.

Votre commission vous propose d'ailleurs de réduire le montant de ces sanctions à de plus justes proportions :

### **3° En ce qui concerne les sanctions :**

Votre commission a **supprimé la possibilité pour la cour de proposer au Gouvernement la suspension ou la révocation du mandat électif des personnes qui viendraient à être condamnées par la cour.**

D'autre part elle a réduit fortement, dans l'article additionnel 56 D (nouveau), qu'elle vous propose, le montant des amendes auxquelles elles pourraient être condamnées : Elle a tenu à instaurer un lien direct entre le montant des amendes et le montant **des indemnités de fonction effectivement perçues.** L'on sait en effet, et ce n'est pas l'un des moindres problèmes de la retraite des maires, que beaucoup d'élus locaux, par souci de bonne gestion de leurs communes, ou par discrétion, ne perçoivent pas les indemnités de fonction auxquelles ils ont droit. Cela a une conséquence pour le calcul de leurs cotisations de retraite. Il se peut qu'ils ne puissent pas du tout être affiliés à l'IRCANTEC ou qu'ils ne puissent cotiser à ce régime de retraite autant qu'ils le souhaiteraient, les cotisations étant en effet calculées en fonction de l'indemnité de fonction à laquelle ils ont droit. En ce qui concerne la retraite, il vous a été proposé de substituer la notion votée à celle d'indemnité effectivement perçue. Il est apparu plus souhaitable à votre commission de maintenir la notion d'indemnité effectivement perçue en ce qui concerne les amendes de la cour de discipline budgétaire et financière, car elle est plus favorable aux maires et plus conforme à la réalité.

Autrement dit, l'élu local, maire, président du Conseil général, président du Conseil régional ou la personne à laquelle ils auront délégué leurs fonctions d'ordonnateur ne pourront pas être condamnés au-delà du montant de l'indemnité qu'ils auront effectivement perçue à la date à laquelle l'infraction qui leur est reprochée aura été commise.

**4° En ce qui concerne les personnes habilitées à saisir la cour de discipline budgétaire et financière.**

Votre commission a trouvé quelque peu choquante là aussi la différence de traitement faite aux fonctionnaires et aux élus. En ce qui concerne les fonctionnaires en effet, la cour ne peut être saisie que par les Présidents des assemblées, le Premier Ministre, les ministres responsables, la Cour des Comptes elle-même, la commission de vérification des comptes des entreprises, le Procureur général près la Cour des Comptes. En ce qui concerne les élus, le texte ne prévoit que trois cas de saisine : par la Chambre régionale des comptes, le Ministre de l'Intérieur, le représentant de l'Etat dans le département et encore est-il prévu que dans deux cas sur trois ce sont les représentants du Ministère de l'Intérieur qui peuvent le faire, **autrement dit les personnes qui jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi étaient habilitées à exercer les responsabilités de la tutelle sur ces mêmes autorités. Votre commission a vu un risque de reconstitution de la tutelle par ce biais et de la plus mauvaise façon.** Elle vous propose, dans l'article additionnel 56 E (*nouveau*) de réduire les conditions de saisine de la cour de discipline budgétaire et financière pour les infractions commises par les élus locaux à une seule : la Cour des Comptes sur proposition de la chambre régionale des comptes.

Par le système ainsi proposé, elle estime avoir mis au point une procédure équitable qui fasse sa part à la responsabilité et à la sanction qu'elle entraîne éventuellement mais évite, sinon l'arbitraire, du moins l'iniquité.

## SOUS-SECTION II

### **La chambre régionale des comptes**

Articles 56, 56 bis, 56 ter,  
57, 57-1 (*nouveau*) et 57-2 (*nouveau*)

Le présent projet de loi vous propose en contrepartie de la suppression de la tutelle a priori qu'il soit exercé désormais sur les collectivités locales **un contrôle a posteriori en matière financière.** Tel est l'objet de l'institution des chambres régionales des comptes qui seront réparties sur l'ensemble du territoire à raison d'une par région.

**Ces institutions seront habilitées à exercer quatre types de compétences.**

**1° Une compétence d'avis en matière de contrôle budgétaire a priori et a posteriori.** C'est à elles reviendrait, d'après le projet de loi, la constatation du déficit ou de la non inscription d'une dépense obligatoire. Ce sont elles aussi qui seraient chargées de proposer à la commune les mesures de redressement nécessaires. Toutes ces compétences étaient jusqu'ici exercées par le représentant de l'Etat, éventuellement assisté dans le cadre de la procédure du règlement d'office par une commission comprenant des élus.

En outre, le projet du gouvernement prévoyait que la chambre régionale des comptes pourrait se saisir d'office. C'est la raison pour laquelle son article 3 prévoyait que parallèlement à la notification au représentant de l'Etat, les délibérations relatives au budget devraient être notifiées au Président de la chambre régionale des comptes de la région.

**Les compétences de la chambre régionale allaient même bien au-delà d'une compétence d'avis puisque,** par exemple, dans le cas où le budget n'aurait pas été voté avant le 1<sup>er</sup> janvier, elle aurait pu demander directement au Conseil Municipal de délibérer.

De la même façon, si le budget n'était pas adopté avant le 31 mars, elle recevait le pouvoir d'émettre un avis motivé avant que le représentant de l'Etat ne recoure à la procédure de règlement d'office et ne rende le budget exécutoire.

**Le texte du gouvernement organisait donc non pas seulement un simple contrôle juridictionnel sur le budget des collectivités mais bien une tutelle juridictionnelle** que l'on pouvait prévoir bien plus redoutable que la tutelle administrative et qui laissait percevoir la perspective, pour la première fois en France, d'un gouvernement des juges.

**Le texte de l'Assemblée Nationale** a contribué à réduire les craintes qu'avait fait naître le projet gouvernemental.

Elle a supprimé dans la plupart des cas la saisine d'office par la chambre régionale des comptes. Les avis ne doivent plus être conformes « mais simplement rendus publics ».

**Votre commission vous propose de poursuivre le mouvement dans ce sens en rendant les compétences de la chambre régionale des comptes purement consultatives.** Cette modification est indissociable de la volonté manifestée par ailleurs de rétablir un dialogue direct entre le représentant de l'Etat et les responsables élus de la collectivité territoriale ou de l'établis-

sement public concernés. Le représentant de l'Etat doit informer le maire chaque fois qu'il saisit la chambre régionale des comptes. Le maire, ou le président du Conseil général, ou du Conseil régional, suivant les cas, reçoit lui-même le pouvoir de saisir cette même chambre régionale de sa propre initiative. Ainsi qu'il a déjà été dit plus haut, **la chambre régionale se voit ainsi confier davantage une vocation d'expert, voire de conseil** (voir exemple de la nouvelle procédure proposée à l'article 5 sur le redressement des budgets votés) **qu'une fonction de censeur.**

### **2° Un pouvoir de décision :**

C'est le pouvoir de saisir le Procureur général près la cour de discipline budgétaire et financière pour le cas où la chambre régionale aurait constaté un manquement aux dispositions de la loi du 25 septembre 1948. On a vu que votre commission lui enlevait ce pouvoir pour le transformer en pouvoir de proposition auprès de la Cour des Comptes.

### **3° Un pouvoir de jugement des comptes :**

C'est bien évidemment la compétence principale. La chambre régionale se substitue à la Cour des Comptes pour les comptes des collectivités locales de la région. En fait, l'on sait que, faute de moyens, la haute juridiction ne pouvait pas juger elle-même les comptes de l'ensemble des collectivités territoriales soumises à sa juridiction. L'article 5 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 qui fixe son organisation, son fonctionnement et ses attributions, avait prévu l'hypothèse, puisqu'elle avait envisagé que des décrets pourraient organiser un «**apurement administratif**» **par les trésoriers payeurs généraux, c'est-à-dire, en fait, par les comptables des collectivités locales eux-mêmes** qui se voyaient ainsi dotés, comme les services techniques de l'Etat, d'une double vocation de contrôleur et de contrôlé. Cet apurement devait s'exercer, selon les termes de la loi, « **sous le contrôle de la Cour, et sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation** ».

En vertu de l'arrêté du 5 juillet 1977, la cour ne contrôle que les comptes des communes dont les recettes ordinaires ont atteint 22 millions de francs. Cette limite fait qu'elle ne connaît elle-même directement que 425 comptes communaux. Malgré cela, faute de moyens, il lui arrive de connaître de grands retards dans le jugement des comptes de certaines grandes communes. Le premier Président, lors de son audition par la commission, avait fait allusion à telle grande ville dont les comptes administratifs n'avaient pas été contrôlés au-delà de 1967.

**L'organisation qui vous est proposée fait des chambres régionales des comptes des sortes de juridictions de premier degré** à l'image de ce que sont les tribunaux administratifs pour la juridiction administrative. Elles procèdent par voie de jugement; ces jugements sont eux-mêmes suscepti-

bles d'appel et, l'Assemblée Nationale a accentué l'évolution en ce sens en précisant que les décisions rendues par les chambres ne pouvaient être que collégiales. Ses membres sont des magistrats, comme tels ils sont inamovibles. Ce devrait être soit des membres de la Cour des Comptes elle-même, soit des membres d'un corps nouveau constitué spécialement à cet effet et qui donnerait vocation à ces membres d'occuper éventuellement la présidence des chambres régionales des comptes. En attendant que cette hypothèse puisse être remplie les futures chambres régionales devraient avoir pour président un conseiller maître à la Cour des Comptes.

**Ces dispositions se distinguent assez nettement des dispositions qu'avait eu à examiner le Sénat dans le cadre du Titre VI pour le développement des responsabilités des collectivités locales relatifs à l'information et à la participation dans la vie locale.**

**La motivation traduite par les articles 148 et 151 était assez semblable à celle du projet actuel puisqu'il s'agissait de substituer à la tutelle financière de l'administration de l'Etat un contrôle a posteriori par une autorité indépendante. En fait, les modalités retenues étaient assez différentes.**

Les articles 148 et 149 proposaient la création par décrets de comités interdépartementaux de contrôle des comptes publics chargés d'assister la cour dans sa mission de contrôle des comptes. Ces comités, qui auraient eu à connaître chacun de 2000 à 3000 comptes devaient avoir pour mission « d'élever le niveau du contrôle » selon une expression du rapporteur de la Commission des Lois. Présidés par un haut magistrat de la Cour des Comptes, ils devaient en effet tracer les grandes orientations du contrôle et éviter ainsi le caractère souvent très pointilliste du contrôle a posteriori des comptables. Ces comités n'étaient nullement des autorités juridictionnelles, ils n'étaient qu'une nouvelle modalité de l'apurement administratif des comptes des collectivités locales et, comme les comptables, agissaient « sous le contrôle de la Cour des Comptes et sous réserve de ses pouvoirs d'évocation et de réformation ».

#### **4° Les observations sur la gestion :**

Cette quatrième compétence est la traduction au niveau des chambres régionales d'une compétence de la Cour des Comptes qui n'a cessé de prendre de l'ampleur dans les dernières années, surtout depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 juin 1967. En application du troisième alinéa de l'article premier de cette loi en effet, il est prévu, qu'à partir de l'examen de la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques, la Cour doit s'assurer « du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et par les autres personnes morales du droit

public». L'examen des comptes sur plusieurs exercices lui permet en effet de faire «des observations, des suggestions d'amélioration ou de réforme» portant sur la gestion des services et organismes qui sont soumis à sa juridiction. Ces observations font l'objet de communications de la Cour aux ministres ou aux autorités administratives compétentes. Ce sont ces observations qui constituent l'essentiel de son rapport public annuel prévu à l'article 11 de la loi de 1967.

A l'heure actuelle, elle établit ses observations sur la gestion, soit à la lumière de l'examen des comptes soumis directement à sa juridiction, soit à partir de l'apurement administratif effectué sous l'autorité des trésoriers payeurs généraux par les comptables.

Il y a là une série d'informations précieuses à la fois pour l'Etat et l'ensemble des organismes qui sont contrôlés. **Il est à noter cependant que si les ministres peuvent voir leurs réponses aux observations de la Cour publiées dans le rapport annuel il n'en est pas de même pour les autorités élues des collectivités locales.**

**Le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales** proposait d'utiliser ces observations sur la gestion afin d'améliorer l'information des citoyens sur la gestion municipale et provoquer un débat public sur celle-ci.

La mission des comités interdépartementaux qu'il créait était d'effectuer, à partir de l'apurement administratif des comptes de leur circonscription, des observations, suggestions d'amélioration ou de réforme portant sur la gestion des communes. Ces observations devaient être transmises par le Préfet aux maires des communes intéressées. Ceux-ci devaient les soumettre à la délibération publique de leur Conseil municipal en même temps que les réponses que ces observations leur inspiraient. Leurs réponses étaient alors transmises à la Cour et publiées dans un chapitre spécial de son rapport. **Ainsi se serait organisé un processus de dialogue qui, tout en informant le citoyen aurait permis d'accroître le champ d'application du contrôle de gestion qui figure explicitement dans les missions de la Cour des Comptes.**

Ces dispositions, on s'en souvient, avaient suscité le scepticisme de votre Commission et les groupes parlementaires de l'opposition de l'époque y avaient vu un moyen de renforcer le contrôle financier sur les collectivités locales. **Sur la proposition de votre Commission, le Sénat avait adopté une série de dispositions destinées à réduire les inconvénients de la nouvelle procédure.** S'agissant du contrôle de gestion, qu'il séparait plus nettement de l'apurement administratif ou contrôle des comptes, le Sénat

avait décidé que les observations dont il serait l'occasion seraient arrêtées en séance publique par les comités interdépartementaux préalablement complétées par des administrateurs c'est-à-dire, en fait, des personnes plus familiarisées avec les difficultés de la gestion quotidienne des communes que ne le sont habituellement les comptables.

La procédure de transmission des observations aux maires avait été précisée. C'est ainsi par exemple qu'il était clairement dit dans l'article 15 du projet de loi précédent que c'est la Cour des Comptes et elle seule qui était habilitée à effectuer des observations. Le Sénat avait d'autre part introduit des délais pour la présentation des observations afin que celles-ci soient communiquées le plus près possible de l'exercice qu'elles concernent et puissent être véritablement utilisables par les intéressés. La publication des réponses de maires dans le rapport de la Cour avait bien sûr été adoptée par le Sénat. Il y avait vu une garantie de l'autonomie communale et un respect élémentaire de l'autorité des élus.

**L'article 57 du présent projet de loi prévoit la possibilité pour les Chambres régionales des comptes de présenter également des observations sur la gestion des collectivités territoriales soumises à leur juridiction.**

La procédure par laquelle ces observations sont ensuite communiquées n'est pas précisée. L'article 58 prévoit pourtant qu'une partie du rapport public de la Cour des Comptes sera consacrée chaque année à la gestion des communes, des départements et des régions établi notamment sur la base des observations fournies par la Chambre régionale des comptes.

**Le projet ainsi modifié a appelé de nombreuses observations de votre Commission et de nombreuses modifications.  
Le principe de la création d'un premier degré de juridiction des comptes.**

Votre Commission a émis des doutes sérieux sur la nécessité de créer un double degré de juridiction en la matière. Il ne lui a pas semblé en effet que ce double degré soit une garantie fondamentale des comptables pas plus qu'il ne l'est, on l'a vu, en matière administrative. Ce double degré paraît d'autant moins indispensable en ce qui concerne le jugement des comptes que la Cour des Comptes procède selon la technique dite « du double arrêt ». Tout arrêt imposant une charge quelconque au comptable est prononcé d'abord à titre provisoire. Le comptable est alors invité à faire valoir ses observations. Ce n'est qu'après avoir pris connaissance de ces observations que la Cour des Comptes rend un arrêt définitif.

Les injonctions des arrêts provisoires portent le plus souvent sur la production de justifications complémentaires, sur des erreurs de comptes, sur des doubles paiements, sur des omissions dans la perception des recettes, etc.

**Les arrêts définitifs qui, seuls, ont un caractère exécutoire** peuvent constater que le comptable a rempli ses obligations (arrêts de décharge ou de quitus) ou, au contraire, qu'il est débiteur envers la collectivité dont il tient les comptes (arrêts de debet).

En 1980, la Cour a prononcé 589 arrêts provisoires, 216 arrêts définitifs et 18 arrêts de debet. Un arrêt constatant une gestion de fait c'est-à-dire le maniement des fonds publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public, peut également être prononcés par la Cour. La déclaration de gestion de fait permet de réintégrer dans la comptabilité publique et d'assujettir à ses règles les opérations qui auraient dû y figurer. De même, il arrive plus souvent que la Cour prononce des arrêts de condamnation à l'amende pour retard dans la production des comptes ou dans la réponse à un arrêt provisoire, ainsi que pour sanctionner une gestion de fait. En 1980, la Cour a prononcé 26 déclarations de fait et 18 condamnations à l'amende.

Outre la garantie que présente la procédure contradictoire ainsi décrite, il convient de rappeler que les arrêts de la Cour peuvent faire l'objet soit de recours devant la Cour elle-même s'appuyant sur des faits nouveaux, soit de recours en cassation devant le Conseil d'Etat pour motif de droit. En outre, le comptable peut obtenir remise partielle ou totale d'un debet ou décharge de responsabilités par une décision du Ministre du Budget.

**Votre Commission aurait préféré un système déconcentré inspiré des comités interdépartementaux de contrôle plutôt qu'un système de double degré de juridiction qui lui paraît coûteux et qui présente des risques de renforcement du contrôle, fût-il a posteriori, sur les comptes locaux.**

Elle voit mal en effet comment il sera possible de trouver 26 conseillers maîtres de la Cour des Comptes qui accepteront d'aller en province pour mettre en place, puis présider les futures Chambres régionales des comptes. D'autre part, elle imagine difficilement comment pourront être recrutés et formés rapidement les 400 magistrats au moins qu'il sera nécessaire de recruter pour constituer les effectifs des nouveaux corps de conseillers des chambres régionales des comptes.

Pour ne pas supprimer un dispositif essentiel du projet gouvernemental, elle a finalement accepté cette nouvelle organisation tout en s'assurant qu'elle porterait le moins possible atteinte à l'autonomie locale.

### **Les modifications proposées par la Commission**

1) **En ce qui concerne le jugement des comptes**, la Commission s'est efforcée de renforcer les garanties des comptables. Elle a donc précisé le contenu de la collégialité en disposant que chaque chambre régionale devrait comprendre au minimum un président et deux assesseurs qui seraient des magistrats. (*article 56*).

Elle n'a pas voulu que, dans un premier temps, les présidents des nouvelles chambres régionales soient d'autres magistrats que des conseillers maîtres à la Cour des Comptes. Pour l'avenir, elle a prévu une procédure de nomination qui oblige les futurs membres des chambres régionales des comptes à effectuer un stage de deux années à la Cour des Comptes avant d'être nommés.

Afin de permettre une réelle utilisation de ces nouvelles institutions, elle a précisé dans chaque article relatif au statut du comptable que contient le projet de loi l'obligation pour celui-ci de produire ses comptes directement devant la chambre régionale des comptes; elle a fait de celle-ci un **juge de droit commun de l'ensemble des comptes de son ressort** c'est-à-dire, non seulement des comptes des comptables des collectivités locales et des régions, mais aussi des comptables de l'Etat et des organismes soumis au contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes.

Votre Commission s'est également préoccupée de prévoir de manière plus précise que ne l'avait fait l'Assemblée Nationale la façon dont seraient exercées **les fonctions du ministère public** auprès des futures chambres régionales. Cette fonction, qui n'existe pas à proprement parler dans la juridiction administrative, est nécessaire dans les juridictions financières, ne serait-ce que pour interjeter appel ou, surtout, pour s'assurer que les comptables produisent bien les comptes dans les délais prescrits et que les jugements de la juridiction sont effectivement exécutés.

Elle a retenu partiellement le système introduit par l'Assemblée Nationale qui était inspiré de l'organisation du Conseil d'Etat. Les députés ont en effet prévu que les fonctions du Ministère Public seraient remplies à temps partiel par un magistrat de la chambre régionale qui prendrait le titre de commissaire du Gouvernement et serait chargé de présenter des comptes à l'occasion du jugement des comptes.

La Commission a retenu l'idée de fonctions de Ministère Public exercées à temps partiel. Elle a ainsi voulu éviter la création d'un véritable parquet de façon à ne pas renchérir le coût de l'installation des nouvelles juridictions. Elle a précisé que le magistrat exerçant les fonctions d'avocat général les exercerait sous l'autorité du Procureur général près de la Cour des Comptes. Cette articulation devrait permettre une certaine uniformisation de la jurisprudence.

Cet avocat général aura notamment pour fonction ainsi que cela sera précisé dans l'amendement introduit au deuxième article additionnel après l'article 57, de transmettre à la Cour les observations sur la gestion effectuées par la chambre régionale des comptes.

Votre Commission vous propose l'ensemble des modifications ainsi définies dans les articles 56 et 56 bis du projet de loi adapté par l'Assemblée Nationale.

## **2) Les compétences consultatives (article additionnel 57-1 (nouveau))**

Pour des raisons de clarté, la Commission a nettement séparé cette compétence de la compétence de l'apurement administratif ou de jugements des comptes (article 57) et de la compétence concernant les observations sur la gestion article additionnel 57 (nouveau).

Cet article additionnel 57-1 (nouveau) ne constitue en fait qu'un rappel des dispositions adaptées aux articles du titre premier concernant le contrôle budgétaire, articles qui ont été étendus par la suite aux départements et aux régions.

## **3) Observations sur la gestion article additionnel 57-2 (nouveau)**

L'article additionnel 57-2 (nouveau) s'efforce de préciser les conditions dans lesquelles seront arrêtées les observations sur la gestion et, surtout, comment elles seront transmises aux exécutifs élus concernés et comment ceux-ci pourront faire parvenir à la Cour des Comptes leurs réponses aux observations ainsi présentées.

Les dispositions proposées devraient permettre un véritable dialogue entre la chambre régionale et les principaux intéressés d'une part entre les ordonnateurs élus et les conseils délibérants des collectivités locales et les régions d'autre part, et, pour finir entre les autorités locales et la population. En aucune manière, les ordonnateurs ne pourront ainsi être pris au

dépourvu par les observations sur la gestion. Ils seraient toujours à même de pouvoir présenter leur défense.

Pour que les observations puissent être utilisées, votre Commission vous propose de reprendre le délai de 18 mois après l'achèvement de l'année concernée.

**Il est à noter que la Commission supprime la notion d'appel en ce qui concerne les observations sur la gestion ; cette notion n'aurait d'ailleurs aucun sens. Elle a préféré une procédure permettant la transmission des observations à la Cour des Comptes et laissant le soin à celle-ci et à celle-ci seulement d'arrêter les observations définitives et de les transmettre au maire par l'intermédiaire du Parquet.**

*L'article 58* organise la publicité des observations mais également des réponses des autorités élues concernées dans le cadre du rapport public annuel de la Cour des Comptes.

#### **4) Entrée en vigueur progressive des nouvelles dispositions (article 58 bis)**

Votre Commission a estimé qu'il serait totalement irréaliste de prévoir l'entrée en vigueur en une seule fois des futures institutions dans le courant de la seule année 1983. Elle vous propose de préciser dans la loi l'échéancier minimum qui devrait être respecté pour que les futures chambres régionales puissent fonctionner correctement et que le recrutement des magistrats et des autres personnels se fasse dans de bonnes conditions.

Les compétences non juridictionnelles pourront être exercées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1983.

Les compétences juridictionnelles proprement dites ne pourront concerner, au plus tôt, que les comptes de la gestion 1984. Ceci explique qu'en fait les premières observations sur la gestion ne pourront prendre effet qu'après le 1<sup>er</sup> janvier 1986. En effet, les comptes de 1984 devront être transmis au plus tôt au mois d'octobre 1985 et les observations sur la gestion produites au plus tard 18 mois après la fin de l'exercice, soit au mois de juin 1986.

Enfin, s'agissant du **recrutement des futurs magistrats et des moyens mis à la disposition des Cours**, votre Commission souhaite que le Gouvernement lui apporte en séance publique les précisions budgétaires indispen-

sables sur les prévisions de recrutement auquel il compte procéder, recrutement qu'il conviendrait de prévoir dès la présente loi de finances. Il va de soi d'autre part qu'elle entend que l'ensemble des charges de fonctionnement et d'équipement soit supportées par l'Etat.

Elle souhaiterait également recevoir des apaisements quant aux conditions de recrutement et de formation des futurs conseillers des chambres régionales. Elle souhaite, comme cela a été évoqué lors de l'audition du Ministre du Budget, que la constitution des futurs corps de conseillers, ne soit pas l'occasion d'intégrations massives qui pourraient mettre en cause leur future indépendance.

Enfin, votre Commission souhaite connaître la future répartition des tâches au sein des services de trésorerie de l'Etat qui devraient se trouver déssaisis d'une partie de leurs responsabilités puisqu'ils ne seraient plus appelés à effectuer les tâches d'apurement administratif actuelles. Votre Commission estime que ce serait vider la réforme d'une grande part de son efficacité si elle devait se traduire par un transfert massif des comptables actuellement affectés dans les services extérieurs du Trésor vers les services des futures chambres régionales. **L'institution coûteuse de ces nouvelles juridictions n'aurait pas alors pour effet une transformation de l'esprit du contrôle sur les comptes des collectivités locales, transformation qui semble bien être le but poursuivi par le Gouvernement par ailleurs.**

## SECTION II

### **Allègement des prescriptions et des procédures techniques**

Cette section, qui comprend deux articles, l'article 59 et l'article 60, rassemble les dispositions complémentaires et communes des articles introduits précédemment aux titres I<sup>er</sup>, II et III du projet de loi et qui étaient destinés à supprimer les tutelles techniques actuellement existantes.

#### Art. 59.

### **Code des prescriptions et procédures techniques**

L'amendement qui vous est proposé à cet article vous suggère d'abord de supprimer son paragraphe I dont les dispositions ont été

reprises de façon plus précise à l'occasion de l'examen des titres relatifs à la commune, au département et à la région.

Votre commission ne pouvait que retenir l'idée d'un code de prescriptions et de procédures techniques puisqu'elle avait déjà adopté l'article 47 du projet précédent qui le prévoyait. Le texte voté par l'Assemblée nationale prévoit que ce code devrait être élaboré dans un délai de deux ans. Il comporte cependant une grave lacune, que ne comporte pas le texte du Sénat. Il ne contient aucune sanction pour le non respect de cette date. La principale modification qui vous est proposée (cf. V) est donc de prévoir que toutes les prescriptions qui n'auraient pas été reprises dans ce code à la date de sa validation ne seront pas opposables aux communes, aux départements et aux régions, à leurs groupements, les établissements qui en dépendent, ni aux établissements privés ayant passé convention avec elles, à l'exception des établissements hospitaliers.

La confection de ce code représente un travail considérable, puisque selon les renseignements qui ont été fournis à votre commission, il existerait plus de dix mille textes épars de force juridique très variable et contenant chacun des dispositions plus ou moins contraignantes pour les collectivités territoriales. La méthode retenue est ardue et les chances de succès ne sont pas évidentes, mais il ne semble pas qu'il y ait, en cet instant du moins de la réflexion, de meilleure méthode pour parvenir au but poursuivi.

La modification proposée par le paragraphe IV de l'amendement est de pure forme.

Celle que vous propose le paragraphe III est une adjonction inspirée par le texte qu'avait adopté votre commission pour l'article 48 du précédent projet de loi. Le texte de ce paragraphe prévoit que devront figurer dans le code des prescriptions techniques, qui, on le rappelle, aura valeur législative, les principales règles applicables en matière de constructions publiques.

#### Art. 60.

#### **Comité d'allègement des prescriptions et des procédures techniques**

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier. Il crée au sein du conseil national des services publics départementaux et com-

munaux un comité d'allègement des prescriptions et procédures techniques, qui sera chargé de participer à l'élaboration du futur code. Cette suggestion figurait déjà dans le texte adopté précédemment par le Sénat.

### CHAPITRE III

#### **DE L'ALLEGEMENT DES CHARGES DES COLLECTIVITES LOCALES**

Il vous est proposé de reporter les dispositions de ce chapitre III du projet de la loi adapté par l'Assemblée Nationale au sein du titre additionnel V (*nouveau*) consacré aux dispositions financières.

## CHAPITRE IV

### **DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET DIVERSES**

Ce chapitre IV du projet de loi contient trois articles qui ont été repris sous des formes légèrement différentes lors de l'examen des articles précédents. Il s'agit d'abord de l'article 65 A relatif à l'application de la loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes de l'article 65 B qui prévoyait une codification par collectivité. Ces deux articles ont été remplacés par des dispositions plus précises dans les titres précédents. Enfin, l'article 65, qui fixait la date d'entrée en vigueur des dispositions concernant les chambres régionales des comptes vient d'être repris dans la sous-section I du chapitre premier ci-dessus.

En conséquence votre Commission vous propose de supprimer ces trois articles.

## CHAPITRE ADDITIONNEL V (*nouveau*)

### **GARANTIES DE L'AUTONOMIE DES COMMUNES, DES DEPARTEMENTS ET DES REGIONS PAR RAPPORT A L'ETAT ET DES COLLECTIVITES ENTRE ELLES**

Le présent chapitre est entièrement nouveau. Il s'efforce de prévoir une série de garanties afin de préserver l'autonomie des collectivités locales et de la région que le projet de loi a pour but de réaliser, mais aussi de prévenir contre les empiètements auxquels pourraient être tentées de se livrer des collectivités plus puissantes vis à vis de la gestion ou des compétences des collectivités plus faibles.

Ce chapitre contient essentiellement des dispositions de principe, qui toutes réaffirment le caractère protecteur de la loi.

L'article additionnel 66 fixe un premier principe. En application de celui-ci, il est prévu qu'aucun transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités locales ou entre les collectivités locales entre elles, ne pourra être effectué sans que soient déterminés au préalable les transferts de ressources correspondants.

L'article additionnel 67 (*nouveau*) tend à protéger les collectivités locales et leurs groupements contre des transferts intempestifs de charges émanant soit de l'Etat, soit d'un établissement national ou régional.

L'article additionnel 68 (*nouveau*), s'efforce de protéger les compétences de chaque collectivité territoriale telles qu'elles ont été définies par le titre additionnel II *bis* (*nouveau*) ci-dessus.

Il dispose qu'aucune collectivité territoriale ne peut intervenir dans l'exercice des compétences relevant d'une autre collectivité ou fixer des règles s'imposant à une autre collectivité, sauf disposition expresse de la loi.

L'article additionnel 69 (*nouveau*), de portée générale, est un complément indispensable à la séparation en bloc des compétences qui vous a été proposée. Il prévoit que les communes, les départements ou les régions peuvent passer des conventions avec l'Etat ou toute autre personne morale de droit public dans le cadre de l'exercice de leurs compétences. Il vous en a été proposé par avance, une première application lors de l'examen du chapitre III du titre II *bis* additionnel (*nouveau*) relatif à l'action sociale et à la santé.

## CHAPITRE ADDITIONNEL VI (nouveau)

### ORGANISATION DE LEUR LIBRE COOPERATION

Sous ce chapitre sont reprises, pour l'essentiel, les dispositions du titre V du projet de loi pour le développement des responsabilités locales adopté par le Sénat. On a déjà eu l'occasion de noter au cours de l'examen du tome I que, contrairement à ce qui avait été longtemps soutenu, les collectivités territoriales, et en particulier les communes, n'avaient jamais répugné à s'associer. Pour la plupart cependant, elles n'avaient accepté de le faire qu'à condition d'être parfaitement libres. Ainsi que le montrent les tableaux ci-après, la coopération est désormais particulièrement vivace bien que variable suivant les départements. On observe en effet une très grande diversité dans la compétence des groupements.

LES DIFFERENTES FORMULES DE COOPERATION			
A. — La situation au 1 <sup>er</sup> janvier 1977			
	Nombre de groupements	Nombre de communes intéressées	Population des communes regroupées
COMMUNAUTES URBAINES	9	252	4 149 843
DISTRICTS	155	1 319	5 641 316
SIVOM	1 858	18 016	21 031 377
TOTAL	2 022	19 586	30 822 536
Syndicats spécialisés	10 668		
Syndicats mixtes	355		
Syndicats de syndicats	51		

### **Les communautés urbaines**

Elles ont été instituées par la loi du 31 décembre 1966. Ce texte a créé d'office 4 communautés urbaines dans quatre agglomérations administratives très morcelées : Lille, Bordeaux, Strasbourg et Lyon.

Cette loi prévoit également la possibilité de créer des communautés urbaines volontaires dans les agglomérations pluri-communales dépassant 50 000 habitants.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1977, on comptait cinq communautés urbaines volontaires : Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Cherbourg, Le Mans et Brest.

### **Les districts**

**Le district intéresse surtout les villes d'importance moyenne et les communes qui les entourent ; aussi des districts ne se sont pas créés dans tous les départements.**

Toutefois, le nombre de départements ne comportant aucun district est en diminution : 40 contre 49 au 1<sup>er</sup> janvier 1972. Comme au 1<sup>er</sup> janvier 1975 le nombre de districts s'élève à 13 dans le Pas-de-Calais, 11 en Seine et Marne, 6 dans la Meurthe-et-Moselle et l'Essonne. Il en existe également 6 en Moselle et 5 dans le Calvados.

Le pourcentage de communes regroupées, aussi bien par département que par région, est stationnaire par rapport au 1<sup>er</sup> janvier 1975.

Par département, il s'élève à 20,37 % dans le Pas-de-Calais, suivi de l'Essonne (18,97 %), de la Seine et Marne (18,71 %), de la Mayenne (17,37 %). Ces départements étaient déjà départements de tête au 1<sup>er</sup> janvier 1975.

Il atteint 12,24 % dans le Territoire de Belfort, 11,45 % dans l'Ain, et 9,91 % dans la Moselle.

Pour tous les autres départements, le pourcentage est inférieur à 10 %.

### **Les syndicats à vocation multiple (SIVOM)**

Les 1858 SIVOM sont inégalement répartis sur l'ensemble du territoire.

Ils sont les plus nombreux dans l'Aveyron (46), l'Isère (41), le Bas-Rhin, le Nord et la Côte-d'Or (40), la Haute Garonne (37), le Pas-de-Calais, l'Aube et la Moselle (35), le Calvados (34), l'Oise (32), le Maine-et-Loire (31), les Yvelines, la Somme et le Lot (30).

Les 15 premiers départements par leur nombre élevé de SIVOM (536), totalisant environ 30 % des groupements existants.

Seul le département des Hauts-de-Seine ne comporte aucun SIVOM.

Le Tarn-et-Garonne, le Territoire de Belfort et le Val-de-Marne n'en comptent qu'un seul.

Regroupés par régions, les SIVOM sont les plus nombreux comme lors du recensement au 1<sup>er</sup> janvier 1975, en Midi-Pyrénées (189), Rhône-Alpes (168), Lorraine (112), Pays de la Loire (105). Puis viennent l'Aquitaine (100), la Champagne-Ardenne (97).

La Corse (36) et le Limousin (27) demeurent les deux dernières régions quant au nombre de SIVOM.

Si l'on envisage le pourcentage des communes regroupées par département, la situation reste inchangée ou en légère augmentation par rapport au 1<sup>er</sup> janvier 1975.

Ce sont les mêmes départements qui ont le pourcentage de regroupement le plus important : Lot (97,05 %), Aveyron (94,05 %), Côte-d'Or (92,76 %), Gers (89,62 %), Meuse (86,51 %), Aube (85,58 %), Lozère (80 %).

#### **Les syndicats spécialisés**

10 668 syndicats spécialisés ont été dénombrés.

Il est vraisemblable que pratiquement toutes les communes de France font partie d'au moins un syndicat spécialisé : la plupart d'entre elles adhérant à plusieurs de ces syndicats.

#### **Les syndicats mixtes**

**Syndicats mixtes comprenant à la fois des collectivités locales, des compagnies consulaires et autres établissements publics (art. L. 166-1 du Code des Communes).**

L'étude géographique est en l'occurrence relativement difficile à opérer même en prenant pour cadre la région. En effet, souvent les syndicats mixtes comportent plusieurs départements qui peuvent appartenir à des régions différentes : par ailleurs, depuis que les établissements publics régionaux peuvent adhérer aux syndicats mixtes, certains syndicats mixtes comptent plusieurs régions parmi leurs membres ; c'est le cas de ceux qui gèrent les Parcs Naturels Régionaux.

Les statistiques permettent toutefois de préciser que 12 départements n'ont aucun syndicat mixte, 20 n'en ont qu'un et 50 en ont moins de 5.

Les départements de la Charente, du Gard, de la Haute-Garonne, et du Pas-de-Calais en comptent 5, ceux de l'Allier, du Calvados, du Nord et du Haut-Rhin 6, celui de Meurthe et Moselle 7, le Finistère 8, les Bouches-du-Rhône 9 et l'Isère 10.

**Syndicats mixtes ne comprenant que des communes, syndicats de communes ou districts (art. L. 166-5 du Code des Communes).**

44 départements ne comportent aucun syndicat mixte, 20 n'en comptent qu'un et 26 moins de 5. Dans 4 d'entre eux : Loir-et-Cher, Loire, Moselle et Vendée on en dénombre 5, la Gironde en a 6, le Calvados 7.

#### **B. — Evolution du nombre de groupements entre le 1<sup>er</sup> janvier 1972, le 1<sup>er</sup> janvier 1975 et le 1<sup>er</sup> janvier 1977**

Aucune communauté urbaine n'a été créée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1972.

Par rapport au recensement arrêté au 1<sup>er</sup> janvier 1975, l'augmentation du nombre de districts (+ 7,36 %) a été plus rapide que celle des SIVOM (+ 6,90 %), ce qui n'était pas le cas précédemment.

L'augmentation du nombre des districts par rapport au 1<sup>er</sup> janvier 1972 est de 63,15 %.

Le nombre de syndicats spécialisés n'augmente que de 4,48 % par rapport au 1<sup>er</sup> janvier 1975 alors qu'il avait augmenté de 9,9 % entre le 1<sup>er</sup> janvier 1972 et le 1<sup>er</sup> janvier 1975.

Au total, depuis le recensement au 1<sup>er</sup> janvier 1972, le nombre de syndicats spécialisés a augmenté de 14,84 %.

L'augmentation du nombre des syndicats mixtes du type L. 166-1 entre le 1<sup>er</sup> janvier 1972 et le 1<sup>er</sup> janvier 1975, puis entre le 1<sup>er</sup> janvier 1975 et le 1<sup>er</sup> janvier 1977, a été sensiblement la même puisque le taux est respectivement de 27 à 29 %. Le pourcentage de progression entre le 1<sup>er</sup> janvier 1972 et le 1<sup>er</sup> janvier 1977 atteint 63 %.

Le nombre des syndicats mixtes du type L 166-5 s'est par contre accru de 600 % entre le 1<sup>er</sup> janvier 1972 et le 1<sup>er</sup> janvier 1975. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 1975 et le 1<sup>er</sup> janvier 1977, le pourcentage d'augmentation est redescendu à 47 %.

Pour l'ensemble des syndicats mixtes, la progression a été plus forte entre le 1<sup>er</sup> janvier 1972 et le 1<sup>er</sup> janvier 1975 (+ 71 %) qu'entre le 1<sup>er</sup> janvier 1975 et le 1<sup>er</sup> janvier 1977 (+ 35 %).

### COMPETENCE DES GROUPEMENTS

Les communautés urbaines et les districts exercent obligatoirement un certain nombre de compétences. Ces groupements peuvent en outre exercer d'autres compétences, soit du fait d'une décision du groupement ou par accord des communes membres (communautés urbaines) soit par accord entre les communes (districts). Les syndicats n'ont aucune compétence obligatoire. Ils n'exercent que celles que les communes jugent opportun de leur transférer.

#### Les communautés urbaines

S'agissant des communautés urbaines, l'examen de leurs activités permet de conclure qu'elles exercent généralement l'ensemble des 12 compétences énumérées à l'article L. 165-7, à l'exception de la voirie rurale, dont le transfert n'interviendra que le 1<sup>er</sup> janvier 1980.

Les 12 compétences transférées de plein droit à la communauté urbaine en application de l'article L 165-7 sont les suivantes :

1. Plan de modernisation et d'équipement, plan directeur d'urbanisme intercommunal et plans d'urbanismes communaux, ceux-ci devant être soumis pour avis aux conseils municipaux intéressés ; constitution de réserves foncières intéressant la communauté ;
2. Création et équipement de zones d'aménagement concerté : zones d'habitation, zones industrielles, secteurs de rénovation ou de restructuration ;
3. Construction et aménagement de locaux scolaires dans les zones d'aménagement concerté, entretien de ces locaux lorsque la zone s'étend sur plusieurs communes ;
4. Services de logement et organismes d'H.L.M. ;
5. Services de secours et lutte contre l'incendie ;
6. Transports urbains de voyageurs ;
7. Lycées et collèges ;

8. Eau, assainissement, à l'exclusion de l'hydraulique agricole, ordures ménagères ;

9. Création de cimetières, et extension des cimetières ainsi créés, fours crématoires ;

10. Abattoirs, marchés et marchés d'intérêt national ;

11. Voirie et signalisation ;

12. Parcs de stationnement.

L'application de l'article L. 165-10 du Code des communes qui permet par ailleurs au conseil de communauté d'augmenter les compétences du groupement a été exceptionnelle (cas de certains équipements sportifs et socio-éducatifs, de l'éclairage public, des espaces verts).

De même a été exceptionnelle l'utilisation de l'article L. 165-11 du Code des communes qui permet à la communauté d'étendre ses compétences dans d'autres domaines par accord avec les communes.

### Les districts

S'agissant des districts, les compétences les plus généralement exercées sont les suivantes :

Eau, assainissement, ordures ménagères	116 soit 74,83 %
Equipements sportifs et socio-éducatifs	116 soit 74,83 %
Logement et H.L.M.	109 soit 70,32 %
Secours contre l'incendie	104 soit 67,09 %
Lycées et collèges	104 soit 67,09 %
Z.A.C. - Z.I. - Z.H.	98 soit 63,22 %
Voirie	89 soit 57,41 %
S.D.A.U. - P.O.S. réserves foncières	87 soit 56,12 %
Equipement culturel	59 soit 38,06 %

Comme au 1<sup>er</sup> janvier 1972 et au 1<sup>er</sup> janvier 1975, le secteur « Eau, assainissement, ordures ménagères » arrive au premier rang des compétences exercées. Au 1<sup>er</sup> janvier 1977, le secteur « Equipements sportifs et socio-éducatifs » vient également en tête, 74,83 % des districts exercent en effet ces deux compétences.

Viennent ensuite les deux compétences obligatoires prévues par le Code des Communes à l'article L 164-4. On constate que seulement 70,32 % des districts sont compétents en matière de logement et 67 % pour le secours contre l'incendie. Si ces deux compétences sont des attributions de droit des districts, en milieu rural, il a toutefois été admis qu'elles pouvaient ne pas être exercées.

En revanche, les espaces verts, cimetières, parcs de stationnement et abattoirs sont des compétences très peu transférées aux districts comme c'était le cas au 1<sup>er</sup> janvier 1975.

### Les SIVOM

La statistique des compétences exercées par les SIVOM est plus difficile à établir pour plusieurs raisons :

- 1) beaucoup de SIVOM n'exercent pas réellement toutes les compétences prévues par leurs statuts ;
- 2) certains semblent exercer des activités non expressément énoncées dans les statuts ;
- 3) la rédaction souvent trop vague de leurs statuts ne permet pas de définir précisément les activités réellement exercées.

Il apparaît toutefois, à l'examen de leur objet et des réalisations réellement effectuées par les syndicats, que les compétences les plus répandues sont les suivantes :

ordures ménagères	1197 soit 64,42 % de l'effectif total
dont — ramassage	803
— destruction	394
Voirie	1144 soit 61,57 %
Eau, assainissement, stations d'épuration	1042 soit 56,08 %
Equipement sportif-jeunesse	758 soit 40,79 %
Tourisme	661 soit 35,57 %
Constructions scolaires	622 soit 33,47 %
Ramassage scolaire	491 soit 26,42 %
Equipements-sociaux	461 soit 24,81 %

Ces compétences correspondent à celles qui étaient également les plus exercées au 1<sup>er</sup> janvier 1975, à l'exception toutefois des équipements sociaux — en très nette diminution — et des constructions scolaires en nette augmentation.

43,37 % des SIVOM sont constitués pour les objets les plus divers.

### Les syndicats spécialisés

+ Ces syndicats sont le plus souvent constitués pour exercer les activités suivantes :

Eau	3473 soit 32,55 % de l'effectif total
Questions scolaires	1918 soit 17,97 %
Electrification	1637 soit 15,34 %
Questions agricoles	953 soit 8,93 %
Voirie	417 soit 3,90 %

Viennent ensuite le ramassage des ordures ménagères, l'assainissement et les constructions diverses.

11,94 % de ces syndicats sont constitués pour les objets les plus divers ne figurant pas dans les rubriques précédemment énumérées.

Déjà au 1<sup>er</sup> janvier 1972 et au 1<sup>er</sup> janvier 1975, les syndicats spécialisés étaient le plus souvent créés pour exercer les cinq activités énumérées ci-dessus.

Ce sont les syndicats spécialisés, compétents en matière scolaire, qui contiennent de se créer en plus grand nombre.

#### **Les syndicats mixtes**

**Les syndicats mixtes comprenant des collectivités locales, des compagnies consulaires et autres établissements publics.**

Les activités des syndicats mixtes peuvent se regrouper principalement sous 6 rubriques énumérées ci-après :

Aménagements touristiques, sportifs, socio-éducatifs : 35 %. Aménagement de zones industrielles et d'habitation : 20 %. Travaux d'hydraulique et d'assainissement : 15 %. Aménagement rural : 3 %. Parcs naturels régionaux : 6 %. Transports : 3 %.

Au cours des dernières années, les activités des syndicats mixtes se sont ainsi particulièrement développées en matière de tourisme ou pour la gestion de parcs naturels régionaux.

18 % des syndicats mixtes exercent des compétences diverses : aménagement de centres routiers, traitement de l'information, construction d'abattoirs, gestion de marchés de bestiaux, équipements culturels (musées), constructions scolaires et universitaires.

+ **Les syndicats mixtes ne comprenant que des communes, syndicats ou districts.**

Trois secteurs d'activité intéressent principalement cette catégorie de syndicats :

Le tourisme qui concerne 27 % de ces syndicats mixtes ;

Les travaux d'hydraulique et d'assainissement font l'objet de 65 % de ces syndicats ;

Sous la rubrique « Divers », sont regroupés 46 % des syndicats mixtes, compétents dans le domaine de l'électricité, de la voirie, du traitement des ordures ménagères notamment.

#### **APPRECIATION QUALITATIVE DU FONCTIONNEMENT DES GROUPEMENTS**

**Appréciation de la solidarité intercommunale : examen des critères de répartition des charges des groupements**

S'agissant des communautés urbaines, le problème ne se pose pas dès lors que le statut de la communauté prévoit une fiscalité propre pour celle-ci (produit des « centimes » communautaires) et, par conséquent, la répartition des charges entre

les contribuables, en fonction de leur faculté contributive évaluée selon la réglementation en vigueur concernant la fiscalité locale.

Depuis la loi N° 70-297 du 31 décembre 1970 (article 30, devenu l'article L. 252-3 du Code des communes), les districts peuvent opter pour une fiscalité propre et lever des centimes districtaux. Au 1<sup>er</sup> janvier 1977, 53 soit 34,19 % d'entre eux ont utilisé cette possibilité contre 37, soit 25 % au 1<sup>er</sup> janvier 1975.

Les districts (qui ne lèvent pas de centimes districtaux) et les SIVOM répartissent leurs charges entre les communes membres en fonction de critères qui sont prévus dans leurs statuts particuliers.

Le fait que les districts et les syndicats peuvent convertir les cotisations de chaque commune en « centimes » (article L. 251-4 du Code des Communes) n'a aucune incidence sur la péréquation des charges entre les communes mais seulement sur les modalités de recouvrement de la contribution de chacune d'entre elles telle qu'elle est fixée en fonction des statuts. Au 1<sup>er</sup> janvier 1977 seulement 17,41 % des districts et 13,41 % des SIVOM utilisaient cette possibilité.

### **DISTRICTS**

#### **Principaux critères de répartitions des charges des districts**

Valeur du centime, 47 soit 30,32 % de l'effectif total. Population, 43 soit 27,74 %. Importance des travaux, 6 soit 3,87 %. Nombre d'élèves, 3 soit 1,93 %.

63 districts, soit 40,64 % ont prévu plus d'un critère de répartition des charges entre leurs membres contre 53,37 % au 1<sup>er</sup> janvier 1975.

81 districts, soit 52,25 %, n'ont prévu qu'un seul critère contre 30,10 % au 1<sup>er</sup> janvier 1975.

11 districts, soit 7,09 %, n'ont prévu aucun critère de répartition des charges contre 16,21 % au 1<sup>er</sup> janvier 1975.

### **SIVOM**

#### **Principaux critères de répartition des charges des SIVOM (1)**

Population, 1169 soit 62,91 % de l'effectif total des SIVOM. Importance des travaux, 506 soit 27,73 %. Valeur du centime, 416 soit 22,38 %. Nombre d'élèves, 143 soit 7,69 %.

La proportion des SIVOM retenant la valeur du centime comme critère de répartition des charges continue à augmenter : 22,38 %, contre 20,31 % au 1<sup>er</sup> janvier 1975 et 17 % au 1<sup>er</sup> janvier 1972.

1 058 SIVOM, soit 56,94 %, ont prévu plus d'un critère de répartition des charges contre 50,51 % au 1<sup>er</sup> janvier 1975, 643 SIVOM, soit 34,60 %, n'ont prévu qu'un seul critère contre 29,86 % au 1<sup>er</sup> janvier 1975.

157 SIVOM, soit 8,44 %, n'ont prévu aucun critère contre 19,62 % au 1<sup>er</sup> janvier 1975. Ce qui signifie le plus souvent que la répartition des charges de fonctionnement est opérée annuellement, tandis que celle des dépenses d'investissement est opérée au coup par coup, les communes payant généralement en fonction des opérations réalisées sur leur territoire.

On constate que la proportion des syndicats, pour lesquels aucun critère de répartition des charges n'est fixé, a diminué (8,44 % contre 19,62 % au 1<sup>er</sup> janvier 1975).

*(1) Il n'a pas été établi de statistiques sur la répartition des charges des syndicats spécialisés.*

#### **SYNDICATS MIXTES**

Compte tenu de la diversité des syndicats mixtes, il n'y a généralement pas de critère de répartition des charges rattachées à la population, au potentiel fiscal ou à tout autre élément de même nature.

La participation de chaque membre est donc fixée le plus souvent de façon forfaitaire, par référence à un pourcentage.

#### **Appréciation sur l'activité réelle des groupements**

Aucune incertitude n'existe sur la réalité de l'activité des communautés urbaines, lesquelles exercent au minimum les douze compétences inscrites à l'article L 165-7 du Code des Communes.

Par contre, l'existence d'un district ou d'un SIVOM, le fait que leurs statuts les dotent d'un certain nombre de compétences ne suffisent pas pour se prononcer avec certitude sur leur fonctionnement effectif.

Il ressort de l'étude de l'activité des SIVOM que sur les 1 858 SIVOM existant au 1<sup>er</sup> janvier 1977, 6,02 % sont de création trop récente pour apprécier leur activité et quelques-uns n'ont aucune activité.

L'appréciation du degré d'activité des syndicats résulte de la prise en compte des conditions minimales suivantes : l'exercice par le groupement d'au moins deux activités, le caractère plus ou moins « structurant », des équipements entrepris et une solidarité financière au moins partielle entre les communes membres. Pour autant, certains syndicats remplissant ces conditions ont une activité et une autonomie financière trop réduites pour constituer un véritable instrument de coopération intercommunale.

En ce qui concerne les syndicats mixtes, il apparaît que ceux qui regroupent des collectivités locales, des chambres consulaires ou d'autres établissements publics, fonctionnent dans l'ensemble de façon satisfaisante. Il n'en est pas de même des syndicats mixtes ne groupant que des communes, syndicats ou districts. Au moins 30 % d'entre eux n'ont pas d'activité réelle.

### ***Article additionnel (nouveau)***

#### **Principe de la libre coopération**

Le présent article est un article de portée générale qui réaffirme le principe de la liberté d'association des collectivités locales et des régions. Il a une valeur symbolique lorsque l'on sait l'acharnement qui fut parfois mis pour inciter au regroupement communal. On rappellera simplement que l'évolution des structures de coopération a été de plus

en plus contraignante depuis l'institution des syndicats à vocation multiple jusqu'à celle des districts, puis surtout des communautés urbaines. L'évolution a connu son apogée avec la loi sur les fusions et regroupements de communes. Depuis, la réalité a été la plus forte et n'a cessé d'aller en sens inverse au point que, depuis quelques années, le nombre de communes recommence à augmenter. Il n'y a pratiquement plus de fusion, mais il y a quelques retours à l'autonomie.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1980, on dénombre 818 fusions prononcées suivant l'application de la loi du 16 juillet 1971 sur la fusion et regroupement de communes. Ces fusions s'ajoutent à celles en nombre moins important, qui avaient été réalisées sous les régimes juridiques antérieurs (notamment la loi municipale de 1884, le décret du 22 janvier 1959). Sur les 818 fusions précitées, regroupant 1 973 communes, 641 concernant 1 594 communes ont été réalisées sous le régime de la fusion-association et 177, intéressant 379 communes, sous le régime de la fusion simple.

Toutefois, certaines fusions n'ont pas apporté aux intéressés tous les résultats escomptés. Aussi, 58 séparations concernant la totalité ou une partie des collectivités engagées dans chaque fusion ont-elles été prononcées depuis 1975. Ce mouvement de « défusion » s'est accentué au cours des dernières années (6 en 1977, 15 en 1978, 23 en 1979) ; toutefois, en 1980, on ne dénombre que 8 défusions.

## SECTION I

### **Forme de la coopération intercommunale**

#### **Article additionnel 71 (nouveau)**

#### **Création du syndicat de communes**

Cet article ne revient pas sur les règles générales applicables à la création du syndicat de communes. Il maintient les majorités qualifiées exigées aujourd'hui : accord des conseils municipaux et 2/3 au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié du total de celles-ci ou la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des 2/3 de la population totale.

La principale innovation consiste dans le rôle du représentant de l'Etat qui ne joue plus le rôle que d'une sorte de « greffier » constatant l'accord des communes intéressées et ne pouvant, en aucun cas, ni les inciter à se regrouper, ni subordonner l'existence du nouvel établissement public à son autorisation.

Le dernier alinéa reprend l'esprit d'une disposition déjà votée par le Sénat en 1980.

#### Article additionnel 72 *(nouveau)*

##### **Objet et création du district**

Comme l'année dernière, votre Commission s'est interrogée sur l'opportunité de maintenir la distinction entre le syndicat et le district. Elle n'a pas cependant voulu remettre en cause les 155 districts existants aujourd'hui et qui regroupent 1 319 communes comptant, au total, 5 641 316 habitants. Elle a toutefois essayé de rapprocher, autant que possible, dans le texte qui vous est proposé, les conditions de fonctionnement des syndicats et du district. Ce sera le cas lorsqu'on examinera les dispositions financières mais, auparavant, la plupart des décisions institutionnelles seront communes.

La seule différence que laisse subsister cet article a trait aux compétences du district. Ce sont les mêmes que celles qui ont été énumérées pour le syndicat à l'article précédent. La simple différence est que ces compétences sont de droit dans le cas du district ; elles ne sont que consultatives dans le cas du syndicat. A ces trois « compétences de base », s'ajoute, comme c'est le cas aujourd'hui (art. L. 164-4) la compétence d'organisation du service de secours et de lutte contre l'incendie.

#### Article additionnel 73 *(nouveau)*

##### **Adhésion partielle à un syndicat ou à un district**

Par cet article, votre Commission ouvre une série de trois articles destinés à montrer que, désormais, la liberté d'association est totale. Certes, dans la situation actuelle, les trois modalités qui vous sont proposées étaient possibles, mais il fallait, pour cela, avoir l'accord, sinon la complicité, de l'autorité de tutelle.

Le présent article prévoit la possibilité, pour une commune, d'adhérer partiellement aux compétences d'un syndicat ou d'un district et de n'en supporter que les charges correspondant aux objets pour lesquels elle a adhéré au syndicat ou au district.

#### **Article additionnel 74 (nouveau)**

##### **Syndicat de syndicats**

Cet article a pour objet de permettre la constitution de syndicats regroupant, dans la limite de leur objet social, des districts et des syndicats existants. Cette possibilité nouvelle est de nature à éviter certaines tensions que l'on connaît et qui se manifestent à la périphérie des grandes agglomérations.

#### **Article additionnel 75 (nouveau)**

##### **Secteur d'étude et de programmation**

Par cet article, il vous est proposé de donner une existence législative à une vieille revendication de l'association des maires : la possibilité de constituer des secteurs d'étude et de programmation. Le mot « secteur », depuis la loi du 16 juillet 1971 relative aux fusions de communes, est cependant ambiguë et il convient de bien en préciser la signification dans le présent article. Il existe déjà, en effet, dans le Titre V du Code des communes, un chapitre II consacré au secteur de communes. Ces secteurs devaient être constitués pour faciliter la gestion administrative provisoire des nouveaux ensembles d'habitation à édifier dans une zone à urbaniser en priorité ou en exécution d'un plan d'urbanisme publié ou approuvé. Ce secteur, constitué pour cinq ans, était un établissement public chargé d'assurer les services publics nécessaires au nouvel ensemble. En fait, le secteur de communes portait une atteinte grave à l'autorité communale. Les maires, dans le cadre du secteur, géré par une commission administrative, ne conservaient que leur pouvoir de police et leur pouvoir d'officiers d'Etat civil. En fait, il s'agissait d'une sorte d'antichambre soit au regroupement communal, soit au démembrement communal. Il vous sera proposé, à la fin de ce chapitre, d'abroger les dispositions relatives à ce premier type de secteur.

L'institution qui vous est proposée ici résulte d'un esprit tout différent, puisqu'elle est inspirée par le souci de permettre une libre coopération sans cadre préétabli avec, pour seul objet, de faire des études d'aménagement et d'équipement intéressant les communes membres du groupement. Cette formule pourrait, notamment, permettre de mener des études intéressant des zones géographiques homogènes et favoriser ainsi les groupements d'intérêts que la géographie administrative empêche parfois. A l'heure où il est question que la planification devienne impérative, le secteur d'étude et de programmation pourrait retrouver son intérêt premier, celui d'amener spontanément les collectivités locales à coordonner leurs investissements et, ainsi, présenter un front plus uni face à la puissance de la nouvelle collectivité départementale, voire de la région, en tout cas, des impératifs du plan qui pourraient être imposés d'en haut.

## SECTION II

### **Administration et fonctionnement**

#### **Article additionnel 76 (*nouveau*)**

#### **Règles de fonctionnement**

Le texte qui vous est proposé est extrêmement libéral, puisqu'il propose de renvoyer l'ensemble des règles relatives aux fonctions du district ou du syndicat aux statuts de celui-ci. Liberté est ainsi donnée pour fixer les règles relatives à la composition du comité du syndicat ou du conseil de district, à la désignation et à la durée du mandat du président et des membres du bureau, aux conditions de financement des dépenses du syndicat, etc. Les statuts peuvent également prévoir que les conseillers généraux, dont la circonscription électorale s'étend sur une partie du territoire du syndicat ou du district, peuvent faire partie du comité ou du conseil en plus des délégués des communes.

Le troisième alinéa précise simplement que les représentants des communes doivent être désignés au sein de chaque conseil, dans les conditions prévues à l'article L. 122-4 du Code des communes pour l'élection du maire et des adjoints, ceci afin d'éviter certains abus qui s'étaient produits dans la période récente. En application du troisième alinéa de l'article L. 163-5 du Code des communes, il est prévu, en effet, que le choix du conseil municipal « peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises

pour faire partie d'un conseil municipal ». L'exécutif du comité syndical et du conseil de district est confié au président de ce comité ou de ce conseil.

## SECTION III

### **Modifications aux conditions initiales de composition et de fonctionnement**

#### **Article additionnel 77 (nouveau)**

##### **Procédure de modification des conditions initiales**

Cet article, qui prévoit les règles de modification des conditions initiales de fonctionnement du syndicat ou du district, se contente de prévoir le respect du principe du parallélisme des formes. Il s'assure, simplement, que tous les maires des communes membres seront dûment informés des modifications projetées, soit sur les conditions initiales de fonctionnement, soit sur l'étendue des attributions de l'établissement public. La décision de modification est constatée dans les mêmes conditions que la décision d'institution, c'est-à-dire par le représentant de l'Etat dans le département, après avis du conseil municipal.

Le dernier alinéa prévoit simplement une « minorité de blocages ». La modification ne peut intervenir que si un ou plusieurs conseils municipaux représentant plus d'un tiers de la population ou si un tiers des conseils municipaux s'y opposent.

#### **Article additionnel 78 (nouveau)**

##### **Conditions de retrait**

Cet article qui est également repris du titre V du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales tel qu'il avait été modifié par la commission des lois, a pour objet d'organiser les conditions dans lesquelles la commune peut se retirer d'un syndicat ou d'un district.

Deux procédures sont prévues. La première qui est la procédure de droit commun est une procédure qui requiert le consentement du comité syndical ou du conseil de district.

Ce sont ces assemblées qui fixent les conditions auxquelles s'opère le retrait et notamment, s'il y a lieu, les modalités de participation de la commune au service des emprunts contractés par le syndicat ou le district. Il ne conviendrait pas en effet que la commune puisse se décharger des obligations qu'elle aurait contractées. En cas de désaccord les conditions sont fixées par le représentant de l'Etat après avis du conseil général.

Votre commission n'a pas cru devoir revenir sur cette dernière règle qui figurait dans le texte précédent malgré les modifications proposées dans l'ensemble du présent projet de loi. Elle a considéré en effet qu'il fallait, en toute hypothèse, organiser un recours. Le fait que celui-ci fasse intervenir à la fois le représentant de l'Etat et le conseil général lui a paru une précaution suffisante pour éviter une forme larvée de reconstitution de la tutelle.

La deuxième situation où le retrait est possible est une situation cette fois conflictuelle qui pourrait résulter d'une modification dans la composition des équipes au sein des syndicats ou des districts existants. Une possibilité est ouverte dans les six mois à compter du renouvellement des conseils municipaux. Il est prévu que la commune mécontente des conditions de fonctionnement du syndicat ou du district auquel elle appartient, puisse demander une sorte de renégociation des conditions initiales notamment en ce qui concerne la participation financière. Si sa demande n'a pas reçu satisfaction dans le délai d'un an elle peut alors demander à se retirer.

Le représentant de l'Etat enregistre la demande et après avis du conseil général fixe les conditions du retrait en tenant compte des avantages acquis par la commune qui se retire et du déséquilibre financier que sa décision peut entraîner pour le syndicat. On se souvient que votre commission avait accordé une importance particulière à cette dernière formulation qui ne figurait pas dans le texte qui lui avait été soumis initialement par le précédent Gouvernement. Le dernier alinéa relatif au service de la dette s'inspire bien évidemment des mêmes préoccupations.

## SECTION IV

### **Durée**

#### *Article additionnel 79 (nouveau)*

#### **Droit commun**

La durée des syndicats peut bien évidemment résulter des statuts. En fait, le plus souvent ils sont à durée indéterminée ce qui explique qu'il a été nécessaire de prévoir un certain nombre de règles particulières en cas de difficultés graves. Ces règles qui figurent à l'article suivant sont inspirées par les dispositions de la loi du 22 juillet 1977. Cette loi qui a suivi ce que l'on peut appeler « la crise » des communautés urbaines au lendemain des élections municipales de 1977 avait pour objet une possibilité de retrait au profit de communes centres.

#### *Article additionnel 80 (nouveau)*

#### **Dissolution**

Cet article prévoit trois cas de dissolution d'office constaté par le représentant de l'Etat, du syndicat ou du district :

- à l'expiration de la durée fixée par les statuts ce qui va de soi ;
- à la demande de la moitié au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale du syndicat ou du district. On observera que la condition est moins rigoureuse que pour la constitution ; ces deux premières dispositions préexistaient à la loi de 1977 ;
- soit à la suite d'une décision de retrait prise dans un délai de six mois après le renouvellement des conseils municipaux et s'il s'agit d'un district à l'expiration d'un délai de dix années par une délibération spéciale du conseil municipal, d'une commune dont la population totale représente plus du quart de la population totale du syndicat ou du district, et dont la contribution au budget du syndicat ou du district représente plus de la moitié du total des contributions des communes membres ou plus de la moitié des recettes perçues par le syndicat ou le district au titre de la fiscalité directe.

Le dernier alinéa est relatif au personnel. Il est inspiré d'une proposition de loi déposée par nos collègues Boileau et Pouille qui avait été adoptée par votre commission.

## SECTION V

### **Finances**

#### *Article additionnel 81 (nouveau)*

##### **Recettes du budget du syndicat ou du district**

Cet article a pour objet d'actualiser la liste des recettes du syndicat ou du district telle qu'elle figure aujourd'hui aux articles L. 251-3 et L. 251-5, les dispositions de ces deux articles relatifs l'un au district, l'autre au syndicat, étant désormais fusionnées.

On trouvera donc dans cette énumération référence à la dotation globale de fonctionnement, versement du fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée, mais aussi à la dotation globale d'équipement qu'il vous sera proposé de créer au chapitre II du titre V ci-après.

La principale innovation de ce texte est cependant de donner au syndicat la possibilité de percevoir, comme le font naturellement les districts, une fiscalité propre.

## SECTION VI

### **Abrogations**

#### *Article additionnel 82 (nouveau)*

### **Abrogations**

Cet article vise à abroger certaines dispositions afin de tenir compte des modifications apportées par le présent chapitre.

Les deux premiers paragraphes reprennent le contenu de l'article 14 A ci-dessus qu'il vous a été demandé d'abroger au titre premier.

## **TITRE ADDITIONNEL V (NOUVEAU)**

### **Compensations financières des transferts de compétences, allègements de charges et création d'une dotation globale d'équipement**

Sous ce titre évidemment essentiel sont regroupées toutes les conséquences financières des mesures proposées et, en particulier, des transferts des compétences et des services.

A dire vrai, le présent titre constitue une synthèse entre les propositions du Gouvernement qui sont intégralement reprises sous réserve de certaines modifications, notamment en ce qui concerne la justice, et les dispositions votées par le Sénat en accord avec le Gouvernement précédent. Ce titre se subdivisera en deux chapitres : le chapitre additionnel premier (*nouveau*) regroupera l'essentiel des dispositions relatives aux diverses compensations financières des transferts de compétences et aux allègements de charges, le chapitre II sera entièrement consacré à l'institution d'une dotation globale d'équipement en fait la reprise actuellement des dispositions votées par le Sénat au chapitre III du titre premier du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

#### **Chapitre additionnel premier (*nouveau*)**

### **Compensations financières des transferts de compétences et allègements de charges**

#### **SECTION I**

### **Conditions préalables aux transferts de charges**

En introduisant cette section dans le projet de loi votre Commission ne fait que proposer à nouveau au Sénat, la modification de la répartition du

barème des charges d'aide sociale qu'elle avait déjà introduite dans le précédent projet de loi et qui est réclamée depuis très longtemps. La deuxième disposition qui concerne un bilan préalable des charges de l'Etat et des départements pour les personnels était inévitable dès lors que l'exécutif du département était transféré entre les mains du président du conseil général et que celui-ci serait appelé à avoir autorité directe sur les services départementaux.

### **Article additionnel 83 (nouveau)**

#### **Principe de la compensation des transferts de compétences**

Cet article est un article de principe dont la portée est tout à fait fondamentale. Il prévoit que tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités locales ou la région sera compensé par un transfert de ressources.

Ces ressources seront équivalentes aux charges existantes à la date du transfert et devront évoluer comme la dotation globale de fonctionnement. Il est exclu en effet que les collectivités locales puissent supporter des charges qui ne correspondraient pas aux compétences qui leur seront transférées ; compte tenu de la malheureuse expérience faite en ce qui concerne la départementalisation de la voirie nationale, une telle situation ne doit pas se reproduire.

Cette disposition inspirera l'ensemble du chapitre et notamment la compensation financière telle qu'elle vous sera proposée par l'article additionnel 86 (nouveau).

### **Article additionnel 84 (nouveau)**

#### **Révision préalable des barèmes de l'aide sociale**

Cet article subordonne l'entrée en vigueur du chapitre III du titre additionnel II *bis* (nouveau) de la présente loi relatif à la clarification et à la répartition des compétences en matière d'aide sociale et de santé et subordonné à la révision de la répartition des contingents d'aide sociale.

Cette question a déjà été évoquée au cours de ce rapport à plusieurs reprises. Elle n'est pas nouvelle. Elle traduit le souci qu'ont beaucoup de

départements de voir la répartition des charges actuelles entre l'Etat et eux-mêmes mise au net avant que ne soient déterminées les bases financières en vertu desquelles seront effectués les transferts financiers correspondant à la nouvelle répartition des compétences.

Les barèmes de l'aide sociale ont été déterminés comme on le sait par le décret n° 55-687 du 21 mai 1955 portant règlement d'administration publique pour la détermination de la part des départements et des communes dans les dépenses d'aide sociale. On trouvera le tableau annexé à ce décret en annexe aux commentaires du présent chapitre. Ce tableau est toujours en vigueur bien que la plupart des départements aient connu des évolutions divergentes de leur capacité contributive.

Il s'agit là d'un problème réel dont s'est saisie la Cour des comptes elle-même dans son rapport annuel en 1974.

*« Les pourcentages de répartition calculés en 1955 n'ont pas été révisés, bien que les situations qu'ils représentent aient évolué, dans des sens parfois divergents.*

*« Les facultés contributives des départements ont subi d'importantes distorsions : en outre, si les charges de l'aide sociale ont été mesurées en 1955 à partir de critères exclusivement démographiques, les dépenses réelles ont depuis lors subi l'influence de facteurs socio-économiques, dans des proportions d'ailleurs très variables selon les types d'aides.*

*« En premier lieu, de 1954 à 1968, la populations a évolué dans des conditions très différentes selon les départements : elle s'est par exemple accrue de 1,1 % dans la Manche, mais de 19 % en Indre-et-Loire ; pendant la même période, la proportion des personnes âgées a légèrement baissé en Indre-et-Loire et augmenté fortement dans la Manche, tandis que la diminution générale de la proportion des personnes actives est nettement plus marquée dans la Manche.*

*« En second lieu, la capacité contributive des départements s'est, dans certains cas, sensiblement améliorée alors que, dans d'autres, elle a connu une détérioration relative. De 1956 à 1972, la valeur du centime départemental a augmenté de 17,7 % dans la Manche et de 56 % en Indre-et-Loire. Sur une base de 100 en 1956, le produit de la taxe sur les salaires comme celui de sa valeur de remplacement, substituée à la taxe locale, représentait, en 1972, 450 pour le Cher et 818 pour les Ardennes.*

*« Ces détériorations ou ces améliorations auraient dû, à elles seules, pour conserver aux dispositions adoptées en 1955 leur véritable portée, entraîner une modification des pourcentages de répartition des charges entre l'ensemble des collectivités publiques.*

*« Une telle révision, plusieurs fois envisagée, apparaît d'autant plus nécessaire que le développement des dépenses d'aide sociale résulte de facteurs plus diversifiés que ceux retenus à l'origine. En effet, les dépenses d'aide sociale n'ont pas seulement augmenté du fait de la démographie : l'intervention de facteurs socio-économiques explique que les différentes formes d'aides n'aient pas connu une croissance identique et que l'ensemble des charges ne se soit pas accru dans les mêmes proportions selon les départements considérés ».*

Pour toutes ces raisons donc votre Commission en 1981, comme en 1979 et 1980, n'a pas cru devoir accepter le principe d'une répartition des charges de l'action sociale et de la santé en l'absence d'une révision des barèmes de l'aide sociale.

On trouvera en annexe au titre V des documents permettant de juger des capacités contributives des différents départements. De même figure en annexe un projet de révision des barèmes établi par le précédent Gouvernement en fonction des deux critères, le potentiel fiscal du département et le montant des dépenses d'aide sociale par habitant.

Cette nouvelle répartition n'aurait pas été neutre pour l'Etat. En effet, celui-ci n'aurait tenu compte que des corrections positives. Les corrections négatives (c'est-à-dire en fait la baisse du taux de participation de l'Etat) n'auraient pas été prises en compte. Il en aurait coûté, selon les estimations de M. Christian Bonnet, alors Ministre de l'Intérieur, 240 millions de francs 1977.

**BAREMES DE REPARTITION DES DEPENSES D'AIDE SOCIALE**

(En pourcentage)

Départements	Groupe I		Groupe II		Groupe III	
	Etat	Département	Etat	Collectivités locales	Etat	Collectivités locales
Ain .....	86	14	72	28	44	56
Aisne .....	84	16	68	32	36	64
Allier .....	87	13	74	26	48	52
Alpes-de-Haute-Provence ..	90	10	80	20	60	40
Alpes (Hautes) .....	89	11	78	22	56	44
Alpes-Maritimes .....	81	19	62	38	24	76

Départements	Groupe I		Groupe II		Groupe III	
	Etat	Département	Etat	Collectivités locales	Etat	Collectivités locales
Ardèche .....	91	9	82	18	64	36
Ardennes .....	84	16	68	32	36	64
Ariège .....	92	8	84	16	68	32
Aube .....	81	19	62	38	24	76
Aude .....	88	12	76	24	52	48
Aveyron .....	89	11	78	22	56	44
Bouches-du-Rhône .....	83	17	66	34	32	68
Calvados .....	78	22	56	44	12	88
Cantal .....	88	12	76	24	52	48
Charente .....	86	14	72	28	44	56
Charente-Maritime .....	86	14	72	28	44	56
Cher .....	87	13	74	26	48	52
Corrèze .....	90	10	80	20	60	40
Corse .....	97	3	94	6	88	12
Côte-d'Or .....	83	17	66	34	32	68
Côtes-du-Nord .....	89	11	78	22	56	44
Creuse .....	91	9	82	18	64	36
Dordogne .....	90	10	80	20	60	40
Doubs .....	81	19	62	38	24	76
Drôme .....	86	14	72	28	44	56
Eure .....	84	16	68	32	36	64
Eure-et-Loir .....	81	19	62	38	24	76
Finistère .....	89	11	78	22	56	44
Gard .....	87	13	74	26	48	52
Garonne (Haute) .....	82	18	64	36	28	72
Gers .....	89	11	78	22	56	44
Gironde .....	83	17	66	34	32	68
Hérault .....	86	14	72	28	44	56
Ille-et-Vilaine .....	85	15	70	30	40	60
Indre .....	87	13	74	26	48	52
Indre-et-Loire .....	85	15	70	30	40	60
Isère .....	83	17	66	34	32	68
Jura .....	84	16	68	32	36	64
Landes .....	93	7	86	14	72	28
Loir-et-Cher .....	86	14	72	28	44	56
Loire .....	85	15	70	30	40	60
Loire (Haute) .....	89	11	78	22	56	44
Loire-Atlantique .....	82	18	64	36	28	72
Loiret .....	83	17	66	34	32	68
Lot .....	90	10	80	20	60	40
Lot-et-Garonne .....	86	14	72	28	44	56
Lozère .....	92	8	84	16	68	32
Maine-et-Loire .....	85	15	70	30	40	60
Manche .....	81	19	62	38	24	76
Marne .....	81	19	62	38	24	76

Départements	Groupe I		Groupe II		Groupe III	
	Etat	Département	Etat	Collectivités locales	Etat	Collectivités locales
Marne (Haute) .....	84	16	68	32	36	64
Mayenne .....	86	14	72	28	44	56
Meurthe-et-Moselle .....	78	22	56	44	12	88
Meuse .....	84	16	68	32	36	64
Morbihan .....	88	12	76	24	52	48
Moselle .....	82	18	64	36	28	72
Nièvre .....	86	14	72	28	44	56
Nord .....	85	15	70	30	40	60
Oise .....	82	18	64	36	28	72
Orne .....	84	16	68	32	36	64
Pas-de-Calais .....	87	13	74	26	48	52
Puy-de-Dôme .....	85	15	70	30	40	60
Pyrénées-Atlantiques .....	86	14	72	28	44	56
Pyrénées (Hautes) .....	90	10	80	20	60	40
Pyrénées-Orientales .....	87	13	74	26	48	52
Rhin (Bas) .....	79	21	58	42	16	84
Rhin (Haut) .....	80	20	60	40	20	80
Rhône .....	79	21	58	42	16	84
Saône (Haute) .....	86	14	72	28	44	56
Saône-et-Loire .....	86	14	72	28	44	56
Sarthe .....	84	16	68	32	36	64
Savoie .....	83	17	66	34	32	68
Savoie (Haute) .....	83	17	66	34	32	68
Seine-Maritime .....	79	21	58	42	16	84
Seine-et-Marne .....	82	18	64	36	28	72
Sèvres (Deux) .....	88	12	76	24	52	48
Somme .....	83	17	66	34	32	68
Tarn .....	88	12	76	24	52	48
Tarn-et-Garonne .....	89	11	78	22	56	44
Var .....	85	15	70	30	40	60
Vaucluse .....	84	16	68	32	36	64
Vendée .....	89	11	78	22	56	44
Vienne .....	87	13	74	26	48	52
Vienne (Haute) .....	88	12	76	24	52	48
Vosges .....	82	18	64	36	28	72
Yonne .....	85	15	70	30	40	60
Territoire-de-Belfort .....	80	20	60	40	20	80

Région d'Ile-de-France

75 - Ville de Paris .....	55	45	10	90	10	90
78 - Yvelines .....	81,8	18,2	63,6	36,4	27,2	72,8
91 - Essonne .....	83	17	66	34	32	68
92 - Hauts-de-Seine .....	79,6	20,4	59,2	40,8	18,4	81,6
93 - Seine-Saint-Denis .....	81,8	18,2	63,6	36,4	27,2	72,8

	Groupe I		Groupe II		Groupe III	
	Etat	Département	Etat	Collectivités locales	Etat	Collectivités locales
94 - Val-de-Marne .....	82,2	17,8	64,4	35,6	28,8	71,2
95 - Val-d'Oise .....	83,3	16,7	66,6	33,4	33,2	66,8
<b>Départements d'outre-mer</b>						
Guadeloupe .....	93	7	86	14	72	28
Guyane .....	97	3	94	6	88	12
Martinique .....	93	7	86	14	72	28
Réunion .....	93	7	86	14	72	28

#### Article additionnel 85 (nouveau)

#### **Evaluation préalable des transferts de charges liés aux personnels départementaux travaillant pour les services d'Etat**

Cette irritante question a été soulevée par les membres du bureau de l'assemblée des présidents des Conseils généraux lors de leur audition par la Commission.

Depuis des années, en effet, les départements ont été amenés à prendre en charge les dépenses de personnels affectés à des tâches d'Etat. Il paraît juste, avant de procéder à l'évaluation des conséquences financières des transferts de services, d'établir un état récapitulatif faisant clairement apparaître, en fonction des compétences transférées, les dépenses déjà supportées par les départements et les dépenses effectivement supportées par l'Etat.

Votre Commission a pu obtenir du Ministère de l'Intérieur un certain nombre d'éléments qui donnent une idée d'une telle répartition.

**Répartition des effectifs entre agents départementaux et agents de l'Etat  
en fonction dans les préfectures et sous-préfectures.**

	Agents départementaux			Agents de l'Etat (1)			Effectif global (agents à temps complet)
	Titul.	Non Titul.	Total	Titul.	Non Titul.	Total	
préfectures	9 661	5 626	15 287	13 708	258	13 966	29 253
sous- préfectures	1 364	850	2 214	2 169	30	2 199	4 413
	11 025	6 476	17 501 52 %	15 877	288	16 165 48 %	33 666

\* Situation au 1.11.1978

\* Département de Paris et départements d'Outre-Mer exclus.

(1) Fonctionnaires du cadre national des préfectures, personnels techniques, assistantes sociales, personnels des groupes mobiles de sécurité (G.M.S.).

Le tableau ci-dessus fait apparaître clairement que la répartition des services de préfecture, telle qu'elle a été envisagée par les services du Ministère de l'Intérieur, et qui avoisine un pourcentage à raison de 70 % pour l'Etat et de 30 % pour les départements, ne correspond pas à la réalité des charges supportées en matière de personnel. La conséquence logique serait donc, soit d'aligner la répartition des services sur la répartition du coût financier des personnels, soit de compenser à due proportion les transferts de charges supportées par les départements.

Le tableau ci-dessous, de source syndicale, fait, pour sa part, apparaître une proportion des effectifs des personnels œuvrant dans les D.D.A.S.S.

**EFFECTIFS**

Au 1<sup>er</sup> janvier 1977 des personnels œuvrant dans les D.D.A.S.S.

31 596

Agents de l'Etat	Agents Départementaux
16,58 %	83,42 %
A        967	
B        1 458	
C-D     2 813	
<u>5 238</u>	<u>26 358 (*)</u>

(\*) Chiffre non exhaustif, un certain nombre de D.D.A.S.S. n'ayant pas inclus les effectifs des dispensaires.

Sous réserve de corrections, et qui ne pourraient pas modifier sensiblement les ordres de grandeur, il apparaît que le pourcentage de la Direction départementale de l'Action sanitaire et sociale elle-même ne correspondrait pas forcément à un accroissement de coûts pour les départements, bien au contraire.

Le tableau suivant, plus global, fait apparaître la charge budgétaire supportée respectivement par l'Etat et les départements dans l'ensemble des services. Selon ces estimations, le pourcentage des dépenses supporté par l'Etat serait de 52,4 % et le pourcentage supporté par les départements de 47,6 %.

### Répartition de la charge budgétaire entre l'Etat et les départements

	catégorie A			catégorie B			catégorie C et D auxiliaires			Total	
	nombre d'emplois	coût d'un emploi (1)	coût total (2)	nombre d'emplois	coût d'un emploi (1)	coût total (2)	nombre d'emplois	coût d'un emploi (1)	coût total (2)	nombre d'em- plois	coût total (2)
emplois financés par l'Etat	3 058	79 864	244	3 479	58 158	202	9 628	41 423	399	16 165	8 4
emplois financés par les départe- ments	564	79 864	45	1 262	58 158	73	15 675	41 423	649	17 501	7 6
financement total			289			275			1 048		16 1

(1) coût brut annuel par agent au 1/9/1978

(2) en millions de francs

% dépenses Etat

% dépenses départements :

52,4

48,6

Enfin, le tableau ci-dessous donne une évaluation des charges des principaux services départementaux en valeur absolue et en proportion. Il fait ressortir également l'accroissement de ces charges entre 1972 et 1977. On voit que les trois groupes les plus importants correspondent aux services devant faire l'objet d'un transfert total ou d'un partage de services.

	Résultats des comptes administratifs (charges nettes)				% accroissement
	1972	%	1977	%	
préfectures et sous-préfectures	325 931	34,65	892 400	40,63	173
dir. dép. de l'équipement	431 713	45,90	815 667	37,13	88
dir. dép. aff. sanit. sociales	96 084	10,22	243 580	11,09	153
dir. services vétérinaires	25 111	2,67	73 047	3,32	190
dir. dép. agriculture	16 778	1,79	47 673	2,17	184
tribunaux administ. et judiciaires	14 231	1,51	42 127	1,92	196
archives départementales	10 516	1,11	25 688	1,16	144
dir. dép. jeunesse et sports	3 159	0,33	14 873	0,68	370
inspections d'académie et établissements	5 164	0,54	13 617	0,62	163
autres services	12 043	1,28	28 184	1,28	134
	940 730*		2 196 856		133 %
	(1)		(1)		

(1) en milliers de francs

\* tableau financier établi en charges nettes, compte tenu des différents financements croisés.

## SECTION II

### Compensation financière

#### Article additionnel 86 (nouveau)

#### Règles de la compensation financière

Cette section constitue le deuxième volet du dispositif financier proposé. Il prévoit que seront compensés, en application de l'article

de principe 83 ci-dessus, l'ensemble des transferts de compétences ou des services qui ne feront pas l'objet d'allègement de charges, c'est-à-dire les transferts en matière d'éducation et de culture (bourses et transports scolaires) et les transferts en matière d'action sociale et de santé. De même seront comprises dans cette compensation l'ensemble des charges liées aux transferts des services de préfecture et de la direction départementale de l'équipement, corrigées éventuellement en fonction des résultats de l'enquête menée en application de l'article additionnel 68 ci-dessus.

Il va de soi d'autre part qu'un dispositif particulier devra être prévu afin de transférer en même temps que les compétences d'octroi des primes de développement régional confiées à la région et au département les sommes correspondantes.

Pour chaque département, comme cela avait été prévu par le projet de loi précédent, un décompte très précis sera effectué pour chaque transfert de compétences et devra servir de base à la décentralisation des moyens correspondants.

Les transferts de compétences se traduiront très vraisemblablement par un accroissement de charges très important pour les collectivités locales. Il sera donc nécessaire que l'Etat verse à chacune d'elles les sommes correspondant à ces divers accroissements de charges.

Ce versement s'effectuera sous la forme d'une **dotation de compensation** qui sera versée en plus de la dotation globale de fonctionnement et en même temps attribuée à chaque département et à chaque commune s'il y a lieu. Cette dotation devra être évolutive, votre Commission a jugé utile de reprendre le double critère de référence mis au point par votre Commission des finances : soit l'évolution des ressources versées aux collectivités locales du département concerné au titre de la dotation globale de fonctionnement, soit l'évolution de la dotation globale de fonctionnement de l'ensemble des collectivités locales.

Les mêmes dispositions seront applicables s'il y a lieu commune par commune, ce sera le cas par exemple des transferts correspondant aux bureaux municipaux d'hygiène.

Le dernier alinéa prévoit une manière alternative de compenser les charges transférées par la création de recettes fiscales, votre Commission a cependant marqué sa préférence pour une dotation.

**Il est difficile en l'état actuel des choses d'évaluer précisément les sommes correspondant aux compétences transférées.** Certains sont connues puisqu'elles avaient dû être calculées au moment du débat sur le projet pour le développement des responsabilités des collectivités locales mais elles ne sont connues que pour des années déjà anciennes sur la base des comptes administratifs de 1977, tel est le cas pour la décentralisation des bourses, des transports, des dépenses d'action sociale et de santé.

Si l'on se réfère aux chiffres fournis à l'époque par le Gouvernement on s'aperçoit, comme le montre le tableau ci-joint, que les transferts de bourses représentent un milliard 606 millions et les transferts des transports scolaires 877 millions. En revanche, s'agissant de l'aide sociale, le solde était positif en faveur de l'Etat. Il venait donc en déduction des sommes correspondantes aux transports et aux bourses. Si l'on fait abstraction des dépenses de justice qui ne sont plus concernées, des dépenses de culture et des dépenses des services qui ne peuvent être évaluées en l'état actuel des choses, les transferts proposés par votre Commission en francs 1977 s'élevaient à 2 milliards 154 millions. Il faut noter que le fait que l'aide sociale à l'enfance soit cette fois décentralisée alors qu'elle ne l'était pas en 1980 aurait pour effet d'augmenter encore la somme des transferts.

L'ensemble de la compensation versée par l'Etat devrait donc être pour le moins égale à 2 milliards 154 millions en plus des allègements de charges proposés par le Gouvernement.

A titre d'information, outre le tableau précité qui retrace sous forme synoptique les effets du vote du Sénat sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, on trouvera également en annexe à ce commentaire les comptes par département des transferts de compétences acceptés par le Sénat en 1979 et 1980. On s'aperçoit à la lecture de ce tableau que tous les départements auraient reçu une dotation de compensation.

Enfin, pour permettre une vision prospective de l'évolution des dépenses qui soulèvent le plus d'inquiétude, c'est-à-dire les dépenses d'aide sociale et de santé, il est fourni un tableau établi en 1979 donnant une situation de l'évolution probable des différentes compétences d'action sociale et de santé faisant l'objet d'un transfert.

On observera que l'aide sociale à l'enfance devra figurer cette fois dans le bloc collectivité locale mais qu'elle constitue l'une des charges les plus rapidement évolutives.

**Situation des transferts de charges liés aux transferts de compétences  
votés par le Sénat en avril 1980**

Exercice 1977 en millions de francs

+ signifie un accroissement de charges résultant de la nouvelle répartition des compétences  
 — signifie une diminution de charges résultant de la nouvelle répartition des compétences  
 → indique le sens du transfert de charges  
 ⊙→ indique la méthode de compensation

DEPARTEMENTS			
	ETAT	DEPARTEMENT	COMPENSATION
Aide Sociale	+ 670	← — 670	} Versement d'une dotation de compensation évoluant comme la D.G.F. nationale ou comme la D.G.F. départementale. Complément de dotation résultant de la correction des barèmes d'aide sociale mis à la charge de l'Etat.
Justice	+ 329	← — 329	
Transports Scolaires	— 877	→ + 877	
Bourses	— 1 606	→ + 1 606	
TOTAL I	— 1 484	→ — 1 484	⊙←
Complément de compensation		⊙ (240) ←	
TOTAL II	— 1 464	→ + 1 704	
Justice (équipement)	+ 110	← — 110	<b>Non compensé:</b> c'est-à-dire allègement de charges pour les Collectivités Locales.

COMMUNES			
	ETAT	COMMUNES	COMPENSATION
Justice (fonctionnement)	+ 10	← — 10	<b>Non compensé:</b> c'est-à-dire allègement de charges pour les Collectivités Locales.
Police (contingents et étatisation)	+ 80	← — 80	
Bureaux municipaux d'hygiène	— 90	→ + 90	⊙← Versement aux communes par l'Etat d'une compensation évoluant comme la D.G.F.

**Conséquences financières par département des transferts de compétences  
votés par le Sénat en 1980 (estimation)**

DEPARTEMENTS	Modifications des charges entraînées par la nouvelle répartition des compétences				Allègements des charges de justice
	Aide sociale	Bourses scolaires	Transport scolaire	Total	
	(en millions de francs)				
Ain .....	6,8	11,1	11,9	29,8	— 0,9
Aisne .....	— 0,2	16,5	14	30,3	— 1,8
Allier .....	10,3	13,7	6,4	30,4	— 6,1
Alpes-de-Haute-Provence .....	3,2	2,7	2,3	8,2	— 0,6
Alpes (Hautes-) .....	7,6	3,2	1,9	12,7	— 2,1
Alpes-Maritimes .....	— 26,4	14,4	3,2	— 8,8	— 14
Ardèche .....	14,8	12,2	4,9	31,9	— 2,2
Ardennes .....	— 8,1	11,6	7,5	11	— 0,8
Ariège .....	7,5	5,3	2,3	15,1	— 0,5
Aube .....	— 11,3	5,4	5,4	— 0,5	— 3,5
Aude .....	10,1	10,8	6,3	27,2	— 1,4
Aveyron .....	1,6	14,7	6,6	22,9	— 1,4
Bouches-du-Rhône .....	— 19	29	20	30	— 17,4
Calvados .....	— 39,4	18,3	14,5	— 6,6	— 1,9
Cantal .....	6,6	11,1	3,4	21,1	— 1
Charente .....	5,4	12,2	8,9	26,5	— 1,3
Charente-Maritime .....	7,8	16,2	9	33	— 2
Cher .....	0,5	9,7	6,3	16,5	— 2
Corrèze .....	12,3	11,7	5,9	29,9	— 1,1
Corse du Sud .....	9,5	12,1	1,7	23,3	— 2,6
Corse (Haute-) .....	8,2	4,3	2,7	15,2	— 1,6
Côte-d'Or .....		12,2	9,1	21,3	— 1,8
Côtes-du-Nord .....	30,5	28	9,2	67,7	— 1,5
Creuse .....	7,3	8,2	4,4	19,9	— 0,7
Dordogne .....	27,1	12,1	9,1	48,3	— 1,8
Doubs .....	1,3	15,4	9,7	26,4	— 1,4
Drôme .....	13,4	13	9	35,4	— 2,4
Eure .....	1,2	10,9	9,7	21,8	— 1,8
Eure-et-Loir .....	— 6,2	7,7	7,7	9,2	— 4,3
Finistère .....	28	32,1	15,6	75,7	— 3,2
Gard .....	25,9	16,5	8,9	51,3	— 2,3
Garonne (Haute-) .....	— 6,3	18,9	12,4	25	— 10
Gers .....	7,7	9,3	6,1	23,1	— 1
Gironde .....	— 22,4	24,6	16,1	18,3	— 3,5
Hérault .....	— 1,7	19,3	8,1	25,7	— 4
Ille-et-Vilaine .....	18,6	32,2	14,5	65,3	— 2,2
Indre .....	4,9	9,9	4,8	19,6	— 1,3
Indre-et-Loire .....	9,6	17	7,6	34,2	— 2,7
Isère .....	2,8	24,2	14,2	41,2	— 4,8
Jura .....	2,5	8,7	6,5	17,7	— 1,2
Landes .....	13,3	11,8	8,1	33,2	— 1,7
Loir-et-Cher .....	6,9	8	5,7	20,6	— 1,6
Loire .....	1,5	34,1	8,3	43,9	— 2,7
Loire (Haute-) .....	6,9	12,9	3,5	23,3	— 1
Loire-Atlantique .....	— 5,7	32,1	21,6	18	— 9,7
Loiret .....	— 6,1	11,8	6,9	12,6	— 2,1
Lot .....	6,5	6,7	2,8	16	— 0,6
Lot-et-Garonne .....	4,5	12	5,5	22	— 1,3

DEPARTEMENTS	Modification des charges entraînées par la nouvelle répartition des compétences				Allègements des charges de justice
	Aide sociale	Bourses scolaires	Transports scolaire	Total	
	(en millions de francs)				
Lozère .....	8	5,7	1,7	— 15,4	— 0,4
Maine-et-Loire .....	— 0,1	25,5	12,1	37,5	— 1,5
Manche .....	— 18,9	21,8	7,4	10,3	— 2,3
Marne .....	— 17,2	11,7	9,4	3,9	— 3,2
Marne (Haute-) .....	— 2	8,8	4,8	— 11,6	— 1,7
Mayenne .....	7,5	11,8	7,2	26,5	— 0,8
Meurthe-et-Moselle .....	— 22,4	22,2	15	14,8	— 2,2
Meuse .....	— 0,1	7,5	6,7	14,1	— 1,3
Morbihan .....	20,5	28,4	17,7	66,6	— 1,8
Moselle .....	— 17,5	39,1	20,3	41,9	— 8,3
Nièvre .....	0,5	7,7	5,7	13,9	— 2
Nord .....	— 6,6	84,1	32,1	109,6	— 11,5
Oise .....	— 7,1	14,8	14,3	22	— 4
Orne .....	1,4	12,4	7,5	21,3	— 1,7
Pas-de-Calais .....	10,1	67,1	19,8	97	— 4,6
Puy-de-Dôme .....	5,8	20,4	7,8	34	— 5,0
Pyrénées-Atlantiques .....	16,7	22,8	9,3	18,8	— 3,1
Hautes-Pyrénées .....	11,9	9,8	4,8	26,5	— 0,9
Pyrénées-Orientales .....	8,1	9,1	5,6	22,8	— 1,3
Rhin (Bas-) .....	— 19,8	24,6	11,1	15,9	— 4,6
Rhin (Haut-) .....	— 15,7	17,4	9,3	11	— 3,6
Rhône .....	— 40,6	34,6	19,7	13,7	— 8,1
Saône (Haute-) .....	0,7	8,4	5,8	14,9	— 1
Saône-et-Loire .....	7,5	20,1	14,3	41,9	— 2
Sarthe .....	— 5,5	16,7	8,6	19,8	— 2,9
Savoie .....	2	10,3	7	19,3	— 2,1
Savoie (Haute-) .....	4,4	12	10,4	26,8	— 2,3
Paris .....	— 337,8	17,4	1,8	— 318,6	—
Seine-Maritime .....	— 48,9	30,4	16,2	— 2,3	— 14
Seine-et-Marne .....	— 5,8	14,4	17,9	26,5	— 3,2
Yvelines .....	— 12,3	11,5	13,7	12,9	— 8,5
Deux-Sèvres .....	11,4	15,8	7,3	34,5	— 0,6
Somme .....	— 11,6	20,4	10,2	19	— 1,4
Tarn .....	13,9	13,9	4,5	18,4	— 3,5
Tarn-et-Garonne .....	8,5	7,9	4,3	20,7	— 0,6
Var .....	— 3,3	13,3	8,6	18,6	— 2,3
Vaucluse .....	— 1,2	11,6	6	16,4	— 1,7
Vendée .....	22,8	22,7	9,2	54,7	— 3,2
Vienne .....	5,7	16,2	7,7	29,6	— 1,9
Vienne (Haute-) .....	13,5	11,5	5,9	30,9	— 2,7
Vosges .....	— 10,8	15,5	10	14,7	— 1,4
Yonne .....	— 1,3	8,6	9,5	16,8	— 2,5
Territoire-de-Belfort .....	— 1,5	3,3	2,1	3,9	— 0,6
Essonne .....	— 12,8	11,2	12,1	10,5	— 16,8
Hauts-de-Seine .....	— 67,1	14,1	1,3	— 51,7	— 41,7
Seine-Saint-Denis .....	— 32,1	22,9	1,8	— 7,4	— 7,4
Val-de-Marne .....	— 40,9	16	1,4	— 23,5	— 3,7
Val-d'Oise .....	— 1,3	32,6	7,9	39,2	— 3,1
France (entière) .....	— 419,8	1 606,4	849,8	2 036,4	— 349,6

**EVOLUTION DES DEPENSES D'ACTION SOCIALE ET DE SANTE SUSCEPTIBLES DE FAIRE L'OBJET D'UNE REPARTITION ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES**

*(Dépenses nettes Métropole plus Départements d'Outre-Mer, non compris frais communs).*

(En millions de francs courants).

	1973	1974	1975	1976	1977	1978 provi- soire	1979 esti- mation
<b>I. — Bloc Etat</b>							
a) Aide sociale à l'enfance (2) .....	2 961	3 559	4 397	5 307	6 095	6 990	8 097
b) Aides médicales aux malades mentaux et aux tuberculeux et cotisations d'assurance maladie .....	551	1 174	1 483	1 501	1 714	2 057	2 380
c) Hébergement et réadaptation (centres d'hébergement, prévention et réadaptation) .....	42	56	115	287	375	497	516
d) Handicapés (allocations et C.A.T.) .....	1 007	1 282	1 561	1 907	2 038	2 477	3 089
e) Sans domicile de secours .....	264	316	436	526	596	674	791
f) Santé publique (hygiène mentale, toxicomanie, hygiène publique, etc.) .....	280	397	525	690	822	977	1 128
<b>Total bloc Etat .....</b>	<b>5 105</b>	<b>6 784</b>	<b>8 517</b>	<b>10 218</b>	<b>11 640</b>	<b>13 672</b>	<b>16 001</b>
<b>II. — Bloc collectivités locales</b>							
a) Aide sociale aux personnes âgées .....	1 281	1 498	1 882	2 300	2 682	3 034	3 422
b) Aide médicale sur cotisations .....	1 355	1 516	1 783	2 295	2 386	2 598	2 978
c) Handicapés (hébergement, éducation spéciale et aides ménagères) .....	764	801	1 032	1 367	1 519	1 601	1 827
d) Tuberculose et cancer .....			802	1 045	839	929	1 029
e) Service social départemental (3) .....	50	58	67	77	496	581	673
<b>Total bloc collectivités locales .....</b>	<b>4 046</b>	<b>4 611</b>	<b>5 646</b>	<b>7 084</b>	<b>7 922</b>	<b>8 744</b>	<b>9 929</b>
<b>Total général I + II .....</b>	<b>9 151</b>	<b>11 395</b>	<b>14 163</b>	<b>17 302</b>	<b>19 562</b>	<b>22 416</b>	<b>25 930</b>

(1) Non compris la santé scolaire.

(2) Y comprise aide sociale à la famille, non compris l'estimation de la part du service social qui était incluse dans l'aide sociale à l'enfance jusqu'à 1977.

(3) Jusqu'en 1977, les chiffres sont l'estimation de la part du service social incluse dans l'aide sociale à l'enfance, soit 20 p. 100. Les 80 p. 100 restants étaient inclus dans la protection maternelle et infantile jusqu'en 1977.

### SECTION III

#### **Allègement des charges**

Sous ce titre sont repris les articles du projet de loi qui prévoient des modalités particulières d'allègement des charges. C'est le cas de l'article confirmant l'existence d'une dotation spéciale pour atténuer la charge supportée par les communes pour le logement des instituteurs. Il s'agit de l'article additionnel 88 (*nouveau*).

De même, l'article additionnel 89 (*nouveau*) reprend très exactement les dispositions de l'article 61 instituant une dotation de l'Etat aux collectivités locales en matière culturelle. Votre commission a ajouté à ces deux allègements de charges un article additionnel 87 (*nouveau*) qui reprend une disposition déjà votée par le Sénat et qui est une condition indispensable à l'établissement d'une répartition claire des nouvelles compétences en matière d'action sociale et de santé.

Il n'y avait pas lieu de réintégrer dans ce chapitre les articles relatifs à la prise en charge des dépenses de Justice et des dépenses de Police puisqu'aussi bien le principe de ce transfert a été retenu dans le cadre des chapitres premier et II du Titre additionnel II bis (*nouveau*) concernant les compétences. Les dépenses de Justice et de Police n'ont pas été reprises non plus dans le système de compensation ; il s'agit donc d'un simple allègement de charges.

A propos des dépenses de Justice, votre commission tient cependant à faire une observation afin que ne subsiste pas d'ambiguïté concernant le montant de cet allègement. L'article initial du projet gouvernemental, qui est l'article 64, ne prévoit en effet explicitement que la compensation par l'Etat des **dépenses de fonctionnement** supportées par les collectivités territoriales au titre du service public de la Justice, ainsi que la charge du remboursement des emprunts souscrits par ces collectivités pour la construction ou la rénovation de bâtiments judiciaires. Ces dispositions sont assez différentes de celles qui avaient été votées par le Sénat. Celles-ci prévoyaient en effet précisément la prise en charge des dépenses d'équipement du service public de la Justice assurée par les départements, ainsi que les dépenses d'équipement et de fonctionnement assurée par les communes. A cela s'ajoutait la prise en charge des annuités d'emprunt.

En fait, si l'on s'en tient aux déclarations du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation devant votre commission et aux renseignements qui ont été fournis à votre rapporteur par écrit, ce sont l'ensemble des dépenses de Justice, qu'elles soient de fonctionnement ou d'équipement, qu'il vous est proposé de transférer à l'Etat.

Les dispositions du chapitre premier du Titre II bis additionnel (nouveau) sont donc intégralement applicables. Sur le plan financier, cela signifie que la prise en charge des dépenses de Justice se décomposera en deux lignes distinctes au niveau du projet de budget pour 1982.

L'une d'entre elles figure au budget du Ministère de la Justice :

Titre IV — Chapitre 41.11 (nouveau) — Article 10 « Subventions pour les dépenses du service public de la Justice » d'un montant de 720 MF se décomposant comme suit :

- 550 MF en dépenses de fonctionnement
- 150 MF en dépenses d'investissement (remboursement d'annués d'emprunts)
- 20 MF par redéploiement du chapitre 37.92 « Réforme de l'organisation judiciaire »

La seconde figure au budget du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation :

Titre IV — Chapitre 41.55 (nouveau) « Subventions aux départements. Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des tribunaux administratifs » pour un montant de 20,1 MF et correspond à la prise en charge des dépenses des tribunaux administratifs.

Ces crédits serviront à **compenser strictement les dépenses** de justice constatées dans les **comptes administratifs 1981** des collectivités locales.

Le versement effectif pourra avoir lieu dès le deuxième trimestre 1982 lorsque les comptes administratifs auront été arrêtés.

**S'agissant maintenant des contingents de Police**, on rappellera qu'ils sont calculés actuellement en fonction d'un barème inchangé depuis 1973 et qu'ils vont de 0,44 à 3,30 Francs par habitant. Ces taux varient selon qu'il s'agit de communes de province, de la petite couronne ou de la ville de Paris.

Le projet de loi prévoit leur prise en charge intégrale. Cette prise en charge résulte, dans le texte qui vous est proposé, du premier alinéa de l'article additionnel 44-5 (nouveau) ci-dessus.

En conséquence, les communes n'auront plus à inscrire dans leur budget, à compter de 1982, des contingents de Police.

Globalement, ces contingents représentaient : 50,6 MF dans le budget voté en 1981.

Ils se seraient élevés — après réactualisation et sous toute réserve — à 60 MF en 1982.

Ils correspondent à deux catégories de contributions :

— **ligne 706** : celles versées par les communes autres que celles situées dans le ressort de la Préfecture de Police (31 MF en 1981).

— **ligne 707** : celles versées par les communes situées dans le ressort de la Préfecture de Police (19,6 MF).

Ne sont pas prévues dans le projet de budget de 1982, les sommes correspondants aux étatisations à venir que votre commission, en revanche, vous propose de prévoir sous la forme du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article additionnel 44-6 (*nouveau*) précité. On rappellera que le précédent Gouvernement s'était engagé à assurer cette étatisation ; progressivement, selon les estimations de l'époque, cette étatisation aurait représenté 60 millions de francs environ.

Enfin, on soulignera que n'est pas repris dans ce chapitre l'article qu'avait voté le Sénat et qui prévoyait qu'avant la décentralisation de la responsabilité de l'organisation et du financement des transports scolaires, l'Etat porterait sa participation dans l'ensemble des départements à 65 % des dépenses. En franc 1977, cet effort aurait représenté 65 millions. Il y aura donc lieu de tenir compte de cette absence d'adjonction pour apprécier les efforts nouveaux réels qui sont demandés au Gouvernement.

#### Article additionnel 87 (*nouveau*)

#### **Remboursement des avances consenties par les départements à l'Etat en matière d'aide sociale**

Cet article entend mettre fin à une réglementation comptable qui permettrait à l'Etat de ne pas payer sa part des dépenses contingentables d'action

sociale et de santé que sur la base des comptes administratifs des départements sur lesquels étaient inscrites l'ensemble des dépenses afférentes aux contingents d'aide sociale et de santé. Cette procédure se traduisait en fait par une avance consentie par les départements de la part de l'Etat.

Dès lors qu'il sera mis fin au système de contingents par une répartition claire des compétences en matière d'aide sociale et de santé, il est logique de prévoir le remboursement de la dernière avance consentie par les départements au cours du dernier exercice précédant l'entrée en vigueur effective de la nouvelle répartition des compétences.

Cette mesure avait déjà été proposée par le Sénat et acceptée par le précédent Gouvernement, sous réserve d'un étalement dans le temps des remboursements.

#### Article additionnel 88 (*nouveau*)

##### **Compensation de l'indemnité de logement des instituteurs**

Paradoxalement, cet article si important pour les communes ne demande pas de longs commentaires.

En effet, chacun en connaît la portée, dans la mesure où il n'est que la reconduction de textes déjà votés par le Sénat, soit dans le cadre du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, soit dans le cadre de la loi modifiant les conditions d'octroi de la dotation globale de fonctionnement.

D'après le projet de loi de finances, la dotation destinée à compenser les dépenses supportées par les communes pour loger leurs instituteurs serait répartie par le Ministère de l'Education nationale (chapitre 41-21 (*nouveau*) « contribution de l'Etat à la charge du logement des instituteurs ») et non pas par le Ministère de l'Intérieur comme en 1981.

La répartition suppose au préalable :

— le recensement du **nombre des instituteurs** attachés aux écoles des communes : il suffirait à cet égard d'actualiser simplement le recensement fait en 1981,

— le calcul du **montant annuel moyen des indemnités** représentative de logement, sur la base d'un recensement commune par commune,

— une estimation de la dotation par instituteurs devrait pouvoir être effectuée avant la fin de l'année pour permettre aux communes d'inscrire un montant prévisionnel dans leurs budgets primitifs. Son montant définitif et le versement aux communes des sommes correspondantes devraient intervenir au cours du deuxième trimestre de 1982,

— sur la base de 650 MF, chaque commune recevrait environ 2 300 F en 1981, la dotation — exceptionnelle — instituteurs financée sur le reliquat comptable de la DGF s'élevait à 720 F par instituteurs.

En fait, il s'agit d'un simple doublement, c'est-à-dire l'application exacte des textes votés à l'initiative du précédent Gouvernement. La différence entre 2 300 F et le doublement de la dotation perçue l'année dernière par instituteur s'explique d'une part par l'inflation et d'autre part par le relèvement de ces indemnités dans les conditions qui ont été décrites précédemment dans le chapitre IV du Titre additionnel II bis (nouveau) relatif à l'éducation.

Cette dotation sera libre d'emploi pour les collectivités locales. Comme la précédente, elle viendra augmenter leurs ressources générales non affectées. En revanche, à la différence de la disposition votée à l'initiative du Sénat et du Gouvernement précédent, il n'est pas prévu d'augmentation progressive du remboursement de l'indemnité de logement. Toute augmentation nécessitera une nouvelle disposition au niveau de la loi de finances à venir. On se souvient que le précédent Gouvernement s'était engagé, comme il l'avait fait pour le fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée, à rembourser sur six ans l'intégralité de l'indemnité de référence, à raison d'1/6<sup>e</sup> supplémentaire par an.

#### Article additionnel 89 (nouveau)

#### **Dotation de l'Etat aux collectivités territoriales et aux régions en matière culturelle**

Le texte qui vous est proposé est la reprise exacte de l'article 61 du projet du Gouvernement.

Votre commission a déjà fait remarquer quel paradoxe constituait la création d'une nouvelle subvention spécifique au moment où le Gouvernement affirme son intention de décentraliser les compétences et de donner une plus grande autonomie aux collectivités territoriales. La mise en œuvre des crédits prévus pour 1982 supposera, comme pour toute subvention spécifique, que les collectivités locales aient établi, au préalable, les

dossiers de demandes de subventions. Ceux-ci devront être, pour la plupart, agréés au niveau de l'administration centrale. Au-delà du bien-fondé de cet allègement des charges qui a été souligné unanimement par votre commission, il y a là matière à réflexion.

La vérité oblige à dire que la commission a trouvé sur ce point un interlocuteur particulièrement ouvert en la personne de M. Jack LANG, Ministre de la Culture. Le Ministre s'est dit disposé à étudier toute suggestion qui pourrait lui être faite au niveau de la répartition de cette future dotation. Cette dotation s'élèvera à 500 millions de F. Ces 500 millions de F. à raison de 70 %, prendront la forme de subventions réparties dans les différents chapitres du budget du Ministère de la Culture et 30 % constitueront un fonds spécial de développement culturel qui sera géré en concertation notamment avec les conseils régionaux. 150 millions seront donc affectés à ce fonds d'action culturelle, dont 100 millions au Titre IV Chapitre 43-50 et 50 millions au Titre VI Chapitre 66-50. Le fonds d'action culturelle sera placé sous la présidence du Premier Ministre et aura pour mission «la politique culturelle des régions».

Les imputations précises au budget du Ministère de la Culture sont les suivantes :

#### **Titre IV**

Chapitre 43.10 « Patrimoine écrit et documentaire — Dotation culturelle régionale » : 166,5 MF

Chapitre 43.30 « Patrimoine muséographique et arts plastiques — Dotation culturelle régionale » : 23 MF

Chapitre 43.40 « Fonds d'action culturelle — Dotation culturelle régionale » : 100 MF

**TOTAL TITRE IV 357 MF**

#### **Titre VI**

Chapitre 66.10 « Patrimoine écrit et documentaire — Dotation culturelle régionale » : 70 MF

Chapitre 66.40 « Spectacles — Dotation culturelle régionale » : 23 MF

Chapitre 66.50 « Développement culturel — Dotation culturelle régionale » : 50 MF

**TOTAL TITRE VI 143 MF**

## SECTION IV

### DISPOSITIONS COMMUNES

#### Article additionnel 90 (*nouveau*)

#### **Application aux territoires d'outre-mer**

Chacun sait qu'en vertu de la Constitution, il est nécessaire de prévoir par une disposition spéciale l'extension des dispositions métropolitaines aux territoires d'outre-mer. C'est ce que vous propose votre commission par cet article additionnel qui porte sur l'ensemble des mesures financières contenues dans le présent chapitre. Il a été voté à l'initiative de M. Lionel Cherrier.

## CHAPITRE II

### **Institution d'une dotation globale d'équipement**

Les quatre articles qui suivent sont la reprise quasi-intégrale des dispositions déjà votée par le Sénat dans le cadre du Chapitre III du Titre premier du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

#### Article additionnel 91 (*nouveau*)

#### **Aides de l'Etat aux collectivités locales**

Cet article pose le principe de la création, à compter de 1983, d'une dotation globale d'équipement. Cette dotation globale résultera de la globalisation progressive des actuelles subventions spécifiques. Toutefois, cet article présente, par rapport au texte voté par le Sénat à l'article 36 du précédent projet de loi une différence importante : pour tenir compte des observations faites au cours du précédent débat, il est prévu explicitement le maintien des subventions spécifiques, à concurrence de 30 % de la dotation globale d'équipement versée à l'ensemble des communes. Ainsi demeureront entre les mains de l'Etat un certain nombre d'outils nécessaires à la conduite d'opérations d'aménagement du territoire ou à des actions d'intérêt national.

Le maintien de ces subventions spécifiques était notamment demandé par les communes rurales pour lesquelles le taux des subventions moyen est à l'heure actuelle de 10 % contre 3 % pour les grandes villes. Ces communes avaient notamment en vue la nécessité de continuer à être soutenues dans les efforts d'équipements comparables, compte tenu de leurs ressources qu'elles sont obligées de mettre en œuvre. Ces efforts comprennent en particulier la modernisation des réseaux d'adduction d'eau et les dépenses d'assainissement.

A titre d'information, votre rapporteur a inséré en annexe de ce commentaire les documents fournis à l'occasion de l'adoption de la précédente dotation d'équipement et qui donne une estimation des subventions d'équipements aux communes qui auraient été globalisées dès 1980 si le précédent projet avait été adopté à la fin de l'année 1979.

Le deuxième tableau donne la liste des subventions sectorielles d'investissement qui auraient été globalisées au terme du processus de glo-

balisation prévu et qui devaient s'étaler sur quatre ans. Pour terminer, on observera que le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, ne s'est pas déclaré hostile à une telle institution lors de son audition devant la Commission des Lois. Il a semblé à votre Commission que le Ministre délégué auprès du Ministre de l'Economie, chargé du Budget, avait une conception différente de la situation, préférant le transfert des ressources fiscales à la création d'une nouvelle dotation.

**Estimation des subventions d'équipement de l'Etat aux communes  
qui auraient pu être globalisées en 1980**

Ministère	Equipement subventionné	Millions de francs
Agriculture  55,1 %	— Voirie rurale .....	18
	— Aménagements de rivières .....	34
	— Alimentation en eau potable .....	425
	— Aménagements d'animation, d'accueil et de loisirs ..	37,5
	<b>Total Agriculture .....</b>	<b>514,5</b>
Culture et Communication  26,3 %	— Bibliothèques municipales .....	27,2
	— Salles polyvalentes et équipements intégrés .....	1,6
	<b>Total Culture et Communication .....</b>	<b>28,8</b>
Education  14,3 %	— Etablissements d'enseignement préélémentaire et primaire .....	255
	<b>Total Education .....</b>	<b>255</b>
Environnement et Cadre de vie  4,8 %	— Espaces verts .....	30
	<b>Total Environnement et Cadre de vie .....</b>	<b>30</b>
Intérieur  47,8 %	— Voirie communale .....	476,7
	— Ordures ménagères, eau, réseaux divers .....	78
	— Constructions publiques .....	30,7
	— Majorations de subventions pour fusions de communes .....	60
	<b>Total Intérieur .....</b>	<b>645,4</b>
Jeunesse, Sports et Loisirs  57,3 %	— Camping-caravaning .....	22,5
	— Equipements sportifs et socio-éducatifs .....	235
	<b>Total Jeunesse, Sports et Loisirs .....</b>	<b>257,5</b>
Santé et Famille  7,7 %	— Etablissements sociaux d'aide à l'enfance, à l'adolescence et à la famille .....	65,6
	— Etablissements sociaux pour personnes âgées .....	55
	<b>Total Santé et Famille .....</b>	<b>120,6</b>
Transports  10,3 %  25 %	— Plans de circulation .....	63
	— Etudes .....	5
	— Ports de plaisance .....	3,5
	— Aménagements de rivières .....	34,5
	<b>Total Transports .....</b>	<b>106,0</b>
	<b>Total général .....</b>	<b>1.957,8</b>

SUBVENTIONS SECTORIELLES D'INVESTISSEMENT  
GLOBALISABLES A TERME

Budget 1979

Millions de francs

Ministère	Equipement subventionné	Com- munes	Dépar- tement
Agriculture 933	— Voirie rurale .....	18	»
	— Hydraulique : opérations d'intérêt régional .....	34	28
	— Alimentation en eau potable .....	425	»
	— Assainissement .....	174,5	»
	— Aménagements d'animation, d'accueil et de loisirs .....	37,5	»
	— Electrification rurale .....	»	70,5
	— Incitation au regroupement commu- nal .....	20	»
807,5 soit 86,5 %	Total Agriculture .....	709	98,5
Culture et Communication 109,4 %	— Chartes culturelles .....	5,8	»
	— Bibliothèques municipales .....	27,2	»
	— Action culturelle : spectacles .....	12	»
	— Action culturelle : musique .....	8	»
53 soit 48,4 %	Total Culture .....	53	»
Education 1.775	— Etablissements d'enseignement préé- lémentaire et primaire .....	255	»
	— Collèges .....	»	950
205 soit 67,8 %	Total Education .....	255	950
Environnement et Cadre de vie 618,6	— Aménagement urbain .....	93	»
	— Espaces verts .....	54,5	»
	— Logement social .....	266,4	»
413,9 soit 67 %	Total Environnement .....	413,9	»
Intérieur 1.349,7	— Voirie .....	513,7	189,8
	— Assainissement, réseaux, ordures ménagères .....	432,5	»
	— Constructions publiques .....	30,7	8,6
	— Sécurité civile .....	»	9,7
	— Majorations de subventions aux regroupements de communes .....	111,7	»
	1.349,7 soit 97,4 %	Total Intérieur .....	1 106,6
Jeunesse, Sports et Loisirs 449,4	— Camping-caravaning .....	22,5	»
	— Equipements sportifs et socio- éducatifs .....	325	»
449,4 soit 77,4 %	Total Jeunesse, Sports et Loisirs .....	347,5	»

Budget 1979

Millions de francs

Ministère	Equipement subventionné	Com-munes	Dépar-tement
Santé et Famille 1.554,2	— Etablissements pour adultes handi- cés ou inadaptés .....	»	68
	— Etablissements sociaux d'aide à l'enfance, à l'adolescence et à la famille.	82	»
	— Etablissements sociaux pour per- sonnes âgées .....	55	»
	— Aménagement social concerté .....	20	»
	— Etablissements et services de protec- tion et de prévention sanitaire .....	»	
	1.554,2 soit 15,3 %	Total Santé et Famille .....	157
Transports 1.030,3	— Transports collectifs urbains .....	194,9	»
	— Plans de circulation .....	63	»
	— Contrats de développement .....	140,9	»
	— Etudes .....	5	»
	— Voirie nationale déclassée .....	»	400
	— Ports de plaisance .....	34	»
	— Protection contre les eaux .....	34,5	»
	— Aérodomes locaux .....	6	»
1.030,3 soit 85,2 %	Total Transports .....	478,3	400
5.257,7 soit 67,2 %	Total général .....	3 520,3	1 737,4

## Article additionnel 92 (nouveau)

**Montant de la dotation globale d'équipement**

Cet article prévoit les conditions dans lesquelles sera instituée la dotation globale d'équipement et son indexation. Il dispose que ce montant ne pourra être inférieur au montant total des subventions spécifiques d'investissement qu'elle remplace, majoré de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement entre 1981 et 1982. Cette formule avait déjà été proposée par vos Commissions des Lois et des Finances lors des débats précédents.

On observera que le projet de budget pour 1982 marque une augmentation notable de l'ensemble des subventions spécifiques (voir annexes). Toutefois, cette progression variera selon qu'il s'agit des

subventions spécifiques de fonctionnement qui s'élèvent à 31,4 milliards et augmentent de 23 %, ou des subventions d'équipement sectoriel qui s'élèvent à 8,8 milliards soit + de 17 % par rapport à 1981.

Par la même occasion, votre rapporteur fait observer combien les subventions d'équipement sont infiniment plus faibles que la dotation globale de fonctionnement. Elles sont d'autre part à peine supérieures aux sommes attribuées au Fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée. Le montant de ces sommes s'établira, pour 1982, à 7,24 milliards de francs.

Le critère d'indexation choisi est le même que celui qu'avait retenu le Sénat. C'est une référence d'investissement, ce qui est logique s'agissant d'une dotation d'équipement.

Il s'agit de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, telle qu'elle est estimée dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances. Il s'agit d'une proposition du rapporteur pour avis de la Commission des Finances, M. Joseph Raybaud, qui a été reprise par votre Commission.

#### Article additionnel 93 (*nouveau*)

#### **Répartition de la dotation globale d'équipement**

Le présent article est la reprise du texte adopté par le Sénat lors du précédent débat. Les critères sont très inspirés de ceux de la dotation minimale de fonctionnement. Toutefois, au potentiel fiscal communal par habitant, à la population majorée d'un habitant par résidence secondaire, à la longueur de la voirie rurale, classée dans le domaine public communal, il vous est proposé de rajouter la longueur de la voirie urbaine, le nombre de logements construits durant les trois dernières années connues sur le territoire de la commune et le nombre d'enfants scolarisés, quels que soient les établissements qu'ils fréquentent.

La répartition est adressé pour chaque département à titre de communication au Conseil général. De même, le Comité des finances locales, organisme créé par la loi instituant la dotation globale de fonctionnement, est informé de l'ensemble des répartitions.

\*

\* \*

Sous réserve de l'ensemble de ces observations et des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

## **ANNEXES AU TITRE V**

— Evolution de l'aide de l'Etat aux collectivités locales, en millions de francs, de 1976 à 1982.

— Etat récapitulatif des concours de l'Etat aux collectivités locales.

— Documents concernant une révision éventuelle des barèmes d'aide sociale

— Esquisse de modification établie par le précédent Gouvernement à la demande de la Commission des Lois et la Commission des Affaires sociales.

— Données diverses permettant d'apprécier les capacités contributives des différents départements et leurs besoins en matière d'aide sociale

— Document établi par la Commission des Affaires sociales et Extrait du Tome I de l'Avis de M. Jean Chérioux sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales (n° 337, Sénat, 1978-1979).

— Répartition, par département, des dépenses de bourses nationales en 1977 et 1978.

— Répartition, par département, des dépenses de transports scolaires en 1977 et 1978.

— Simulation des incidences financières de la réforme des compétences en matière d'aide sociale, telle qu'elle a été votée par le Sénat en 1980.

**EVOLUTION DE L'AIDE DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES, EN MILLIONS DE FRANCS, DE  
1976 A 1982**

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Fonctionnement</b>							
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales (1) .....	22 069	25 239	28 690	32 988	38 262	45 307	52 103
Subventions de fonctionnement .....	12 754	14 303	17 036	19 839	22 758	25 456	31 425 (2)
Total des aides de l'Etat en fonctionnement (A + B) .....	34 823	39 542	45 726	52 827	61 020	70 763	83 528
<b>Equipement</b>							
Subventions sectorielles d'équipement .....	5 681	5 906	6 098	7 240	7 308	7 531	8 829
Fonds de compensation pour la TVA .....	500	1 000	2 000	3 200	5 000	6 200	7 240
Total des aides de l'Etat en équipement (C + D) .....	6 181	6 906	8 098	10 440	12 308	13 731	16 069
<b>Ensemble des aides de l'Etat</b>							
Fonctionnement + Equipement .....	41 004	46 448	53 824	63 267	73 328	84 494	99 597
Croissance de l'aide de l'Etat d'une année sur l'autre .....		+ 13,3 %	+ 15,9 %	+ 17,5 %	+ 15,9 %	+ 15,3 %	+ 17,9 %

(1) Hors régularisation.

(2) Y compris la suppression des contributions des communes aux dépenses de police.

**ETAT RECAPITULATIF DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES**

(en milliers de francs)

	1981	1982		1981	1982
<b>1. Prélèvement sur les recettes de l'Etat</b>			<b>3. Subventions d'équipement</b> (autorisations de programme)		
Dotation globale de fonctionnement .....	45 022 000	51 855 000	Plan et aménagement du territoire .....	148 886	130 000
Amendes .....	222 400	161 000	Culture .....	91 572	415 550
Dépassement du plafond légal de densité ..	63 000	87 000	Agriculture .....	1 073 530	1 155 890
<b>TOTAL .....</b>	<b>45 307 400</b>	<b>52 103 000</b>	Départements d'Outre-Mer .....	2 900	3 300
<b>2. Subventions de fonctionnement</b>			Education .....	1 953 000	2 189 630
Culture .....	114 376	588 535	Intérieur et décentralisation .....	7 939 576	9 221 458
Agriculture .....	379 160	455 000	Temps libre .....	227 000	295 000
Education .....	462 228	1 115 546	Solidarité nationale - Santé .....	1 095 900	1 498 000
Urbanisme et Logement .....	8 500	8 899	Transports - Aviation Civile .....	10 500	—
Justice .....	24 000	720 000	Environnement .....	787 020	94 076
Intérieur et décentralisation .....	4 160 800	4 679 800	Urbanisme et Logement .....	—	390 500
Solidarité Nationale - Santé .....	20 200 714	23 602 367	Transports intérieurs .	324 300	599 440
Départements d'Outre-Mer .....	68 487	71 487	Justice .....	76 930	76 000
Armées - Marine .....	8 400	20 800	<b>TOTAL .....</b>	<b>13 731 114</b>	<b>16 068 844</b>
Transports intérieurs .	29 400	111 820	<b>4. Suppression des contributions de communes aux dépenses de police .....</b>	—	50 600
<b>TOTAL .....</b>	<b>25 456 065</b>	<b>31 374 254</b>	<b>TOTAL GENERAL ..</b>	<b>84 494 579</b>	<b>99 596 698</b>

(1) dont : 6 200 000 au titre du fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée.

(2) dont : 7 240 000 au titre du fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée.

**POUR UNE REVISION EVENTUELLE DES BARÈMES D'AIDE SOCIALE  
ESQUISSE DE MODIFICATION ETABLIE PAR LE PRECEDENT GOUVERNEMENT**

MINISTRE DE L'INTERIEUR	Taux constaté 1977	Taux corrigé	Variation part Etat MF	Variation tranche 20 %	Dotation de compensation MF	Dot. de compensation après correction
01 - Ain .....	63,9	57,5	— 5,9	— 1,2	28,9	23
02 - Aisne .....	64,0	59,1	— 9,7	— 1,9	28,5	18,8
03 - Allier .....	66,3	63,3	— 2,9	— 0,6	24,3	21,4
04 - Alpes (Basses) .....	76,8	58,8	— 5,4	— 1,1	7,6	2,2
05 - Alpes (Hautes) .....	68,2	65,6	— 0,8	— 0,2	10,6	9,8
06 - Alpes-Maritimes .....	48,0	54,4	17,5	3,5	— 22,8	— 5,3
07 - Ardèche .....	74,4	68,9	— 3,1	— 0,6	29,7	26,6
08 - Ardennes .....	65,7	60,2	— 6,2	— 1,2	10,2	4
09 - Ariège .....	76,8	64,9	— 3,6	— 0,7	14,6	11
10 - Aube .....	60,5	61,7	1	0,2	— 4	— 3
11 - Aude .....	63,1	70,4	8,2	1,6	25,8	34
12 - Aveyron .....	72,1	69,9	— 1,6	— 0,3	21,5	19,9
13 - Bouches-du-Rhône .....	50,8	53,8	23,0	4,6	12,6	35,6
14 - Calvados .....	50,1	59,4	24,5	4,9	— 8,5	16
15 - Cantal .....	66,1	76,6	6,3	1,3	20,1	26,4
16 - Charente .....	64,4	61,9	— 2,4	— 0,5	25,2	22,8
17 - Charente-Maritime .....	62,2	65,9	5,9	1,2	31	36,9
18 - Cher .....	66,8	64,2	— 2,9	— 0,6	14,5	— 3,5
19 - Corrèze .....	70,7	66,4	— 3	— 0,6	28,8	25,8
20 - Corse .....						
21 - Côte d'Or .....	60,3	57,5	— 3,7	— 0,7	19,5	15,8
22 - Côte-du-Nord .....	70,4	73,6	4,9	1	66,2	71,1
23 - Creuse .....	76	82,1	2,9	0,6	19,2	22,1
24 - Dordogne .....	70,6	73,2	3,3	0,7	46,7	50
25 - Doubs .....	53,7	61,4	9,2	1,8	25,0	34,2
26 - Drôme .....	65,4	53,9	— 12,7	— 2,5	33,0	20,3
27 - Eure .....	57,2	58,7	2,4	0,5	20,0	22,4
28 - Eure-et-Loire .....	56,8	57	0,3	0,1	4,9	5,2
29 - Finistère .....	71,2	70,2	— 2,2	— 0,4	72,5	70,3
2 A Corse du Sud .....	90	81,3	— 8,1	— 1,6	20,7	12,6
2 B Haute Corse .....	90	56,4	— 29,8	— 6	— 13,5	— 16,2
30 - Gard .....	59,1	63,6	8	1,6	49,0	57
31 - Garonne (Haute) .....	52,6	61,3	22,4	4,5	15,0	37,4
32 - Gers .....	67,5	74,1	4,3	0,9	22,1	26,4
33 - Gironde .....	60	58,2	— 6,6	— 1,3	14,8	+ 8,2
34 - Hérault .....	61,1	63,5	5,1	1	21,7	26,8
35 - Ille-et-Vilaine .....	63,9	68,1	9,6	1,9	63,1	72,7
36 - Indre .....	66,6	67,6	0,6	0,1	18,3	18,9
37 - Indre-et-Loire .....	61,2	60,2	— 1,8	— 0,4	31,5	29,7
38 - Isère .....	55,2	55,4	0,4	0,1	36,4	36,8
39 - Jura .....	58,6	58	— 0,3	— 0,1	16,5	16,2
40 - Landes .....	82,7	66,4	— 12,6	— 2,5	31,5	18,9
41 - Loir-et-Cher .....	67,9	61,5	— 5,5	— 1,1	19,0	13,5
42 - Loire .....	64,6	61,3	— 5,4	— 1,1	41,2	35,8
43 - Loire (Haute) .....	70,1	75,8	2,1	0,4	22,3	24,4
44 - Loire-Atlantique .....	56,6	60,8	13,9	2,8	38,3	52,2
45 - Loiret .....	63,4	57	— 5,8	— 1,8	10,5	1,7
46 - Lot .....	74,5	75	0,2		15,4	15,6
47 - Lot-et-Garonne .....	64,5	67,4	2,8	0,6	20,7	23,5
48 - Lozère .....	76,5	81,2	1,4	0,3	15	16,4
49 - Maine-et-Loire .....	67,3	66,2	— 1,4	— 0,3	36	34,6

	Taux constaté 1977	Taux corrigé	Variation part Etat MF	Variation tranche 20 %	Dotation de compensation MF	Dot. de compensation après correction
50 - Manche .....	48,8	71,1	30,9	6,1	8	22,9
51 - Marne .....	56	54,4	— 2,7	— 0,6	0,7	— 2
52 - Marne (Haute) .....	60,4	64,5	2,2	0,4	9,9	12,1
53 - Mayenne .....	63	66,4	2,3	0,5	25,7	28
54 - Meurthe-et-Moselle .....	57,8	55,4	— 5,3	— 1,1	12,6	7,3
55 - Meuse .....	62,2	64,2	1,4	0,3	12,8	14,2
56 - Morbihan .....	68,8	76,0	14,6	2,9	64,8	79,4
57 - Moselle .....	64,7	54,7	— 24,6	— 4,9	33,6	9
58 - Nièvre .....	69,8	64,6	— 3,9	— 0,8	11,9	8
59 - Nord .....	62	57,3	— 46,5	— 9,4	98,1	51,6
60 - Oise .....	58	54,6	— 7,1	— 1,4	18	10,9
61 - Orne .....	57,9	64,7	8,2	1,6	19,6	27,8
62 - Pas-de-Calais .....	66,2	67,1	4,8	1,0	92,4	97,2
63 - Puy-de-Dôme .....	61,3	61,3	0,1	0	28,4	28,5
64 - Pyrénées (Basses) .....	62,5	62,8	0,6	0,1	45,7	46,3
65 - Pyrénées (Hautes) .....	73,7	64,6	— 7,5	— 1,5	25,6	18,1
66 - Pyrénées-Orientales .....	61,3	62,9	1,8	0,4	21	22,8
67 - Rhin (Bas) .....	60,6	56,4	— 8,4	— 1,7	11,3	2,9
68 - Rhin (Haut) .....	59,5	55	— 7,8	— 1,6	7,4	— 0,4
69 - Rhône .....	49	52,4	15,9	3,2	5,6	21,5
70 - Saône (Haute) .....	70,8	68,3	— 1,6	— 0,3	13,9	12,3
71 - Saône-et-Loire .....	62,7	60,0	— 3,4	— 0,7	39,9	36,5
72 - Sarthe .....	61	63,4	3,6	0,7	16,9	20,5
73 - Savoie .....	59,3	51,7	— 7,1	— 1,4	17,2	10,1
74 - Savoie (Haute) .....	55,3	53,8	— 1,2	— 0,2	24,5	23,3
75 - Paris .....	30,4	34,3	48,0	9,6	— 323,3	275,3
76 - Seine-Maritime .....	48,3	52,3	19,4	3,9	— 16,3	3,1
77 - Seine-et-Marne .....	53,8	56,1	5,7	1,1	23,3	29
78 - Yvelines .....	56,2	49,2	— 20,1	— 4,0	4,4	— 15,7
79 - Sèvres (Deux) .....	63,5	67,6	3,6	0,7	33,9	37,5
80 - Somme .....	60,7	61	0,6	0,1	17,6	18,2
81 - Tarn .....	69,3	67,5	— 1,3	— 0,3	14,9	13,6
82 - Tarn-et-Garonne .....	70,7	69,6	— 0,5	— 0,1	20,1	19,6
83 - Var .....	58,1	61,2	6,0	1,2	16,3	22,3
84 - Vaucluse .....	59,3	58	— 1,8	— 0,4	14,7	12,9
85 - Vendée .....	70,3	68,5	— 1,9	— 0,4	51,5	49,6
86 - Vienne .....	64,2	68,8	5,6	1,1	27,7	33,3
87 - Vienne (Haute) .....	66,6	65,6	— 1,4	— 0,3	28,2	26,8
88 - Vosges .....	58,2	60,8	2,4	0,5	13,3	15,7
89 - Yonne .....	65,9	62,2	— 4,1	— 0,8	14,3	10,2
90 - Ter.-de-Belfort .....	55,7	57,8	0,7	0,1	3,3	4
91 - Essonne .....	63,6	54,4	— 25,8	— 5,2	— 6,3	— 32,1
92 - Hauts de Seine .....	49,2	40,5	— 45,2	— 9,0	— 93,4	— 138,6
93 - Seine Saint-Denis .....	55,5	52,5	— 15,5	— 3,1	— 14,8	— 30,3
94 - Val de Marne .....	57,4	55,2	— 10,9	— 2,2	— 27,2	— 38,1
95 - Val d'Oise .....	57,7	58,8	3,4	0,7	36,1	39,5
<b>Départements d'Outre-Mer</b>						
Guadeloupe .....						
Guyane .....						
Martinique .....						
Réunion (La) .....						

**DONNÉES DIVERSES PERMETTANT D'APPRÉCIER LES  
ET LEURS BESOINS EN  
(Statistiques départementales)**

Départements	Population du département en 1968	Population du département en 1975	% personnes de + 65 ans 1968	% personnes de + 65 ans 1975	% d' « assistés » 1975
	1	2	3	4	5
1 Ain .....	339.300	376.400	13,7	13,7	1,98
2 Aisne .....	526.300	533.900	12,8	13,5	5,24
3 Allier .....	387.400	378.400	17,1	18,6	3,43
4 Alpes-de-Haute-Provence .....	104.800	112.200	15,3	17,1	2,13
5 Alpes (Hautes-) .....	91.800	97.300	14,3	15,5	2,96
6 Alpes-Maritimes .....	722.100	816.700	19,4	21,4	3,79
7 Ardèche .....	256.900	257.100	15,8	17,1	3,00
8 Ardennes .....	310.000	309.300	11,9	12,7	0,55
9 Ariège .....	138.500	137.900	20,1	22	3,95
10 Aube .....	271.500	284.800	14,4	15,3	4,12
11 Aude .....	278.200	272.400	18,4	20,9	7,66
12 Aveyron .....	281.600	278.300	16,5	18,6	2,26
13 Bouches-du-Rhône .....	1.470.300	1.653.000	12,7	13,6	5,59
14 Calvados .....	519.700	561.000	10,7	11,4	3,65
15 Cantal .....	169.400	166.600	15,3	17,4	5,69
16 Charente .....	331.000	337.000	15,3	16,6	2,34
17 Charente-Maritime .....	483.600	497.900	15,1	16,8	
18 Cher .....	304.600	316.300	16,7	17,4	3,22
19 Corrèze .....	237.900	240.400	18,2	20	6,45
2A Corse-du-Sud .....	210.200	227.000	N.D.	16,7	8,86
2B Haute-Corse .....					
21 Côte-d'Or .....	421.200	456.100	13,8	13,3	2,26
22 Côtes-du-Nord .....	507.200	525.500	14	15,6	2,22
23 Creuse .....	156.900	146.200	21,8	24,7	3,65
24 Dordogne .....	374.100	373.200	17,2	19,5	5,22
25 Doubs .....	426.400	471.100	9,7	10	1,77
26 Drôme .....	342.900	361.800	13,5	14,7	2,30
27 Eure .....	383.400	423.000	12,3	12,7	3,26
28 Eure-et-Loir .....	302.200	335.200	13,2	13,9	2,60
29 Finistère .....	771.500	804.100	13,6	15	1,21
30 Gard .....	478.500	494.600	14,6	16,2	5,06
31 Garonne (Haute-) .....	690.700	777.400	13,6	13,9	5,33
32 Gers .....	181.900	175.400	16,8	19,1	4,01
33 Gironde .....	1.009.400	1.061.500	15	15,4	3,19
34 Hérault .....	591.400	648.200	16	17	4,16
35 Ille-et-Vilaine .....	656.200	702.200	11,3	12,2	4,61
36 Indre .....	247.200	248.500	17,2	19,5	4,31
37 Indre-et-Loire .....	437.900	478.600	13,9	14,3	3,66
38 Isère .....	768.500	860.400	11,4	11,7	1,69
39 Jura .....	233.500	238.900	14,3	15,5	1,79
40 Landes .....	277.400	288.300	16,2	17,9	4,28
41 Loir-et-Cher .....	267.900	283.700	15,8	17,3	2,52
42 Loire .....	722.400	742.400	13,2	13,8	2,98
43 Loire (Haute-) .....	208.600	215.500	16,8	18,2	2,35
44 Loire-Atlantique .....	861.500	934.500	11,4	11,8	2,57
45 Loiret .....	430.600	490.200	14,2	14,2	1,59
46 Lot .....	151.200	150.700	17,7	19,7	4,27
47 Lot-et-Garonne .....	290.800	288.300	15,6	17,4	5,30

(1) En francs.

**CAPACITÉS CONTRIBUTIVES DES DIFFÉRENTS DÉPARTEMENTS**  
**MATIÈRE D'AIDE SOCIALE**  
 1976 ; sauf Paris et D.O.M.)

Potentiel fiscal départemental (1)	Dépenses de fonctionnement (2)	Dépenses d'aide sociale (2)	Charge sociale nette du département (2)	Dépense d'aide sociale par habitant (1)	8/7 (%)	9/7 (%)	9/8 (%)	10/6	No du dépt
6	7	8	9	10	11	12	13	14	
254,89	212,4	93,2	16,9	247,6	43,88	8,20	18,18	0,97	1
242,72	400,2	186,4	48,4	349,2	46,58	12,66	26,00	1,44	2
214,32	222,5	100,9	28,2	266,8	45,34	13,25	27,97	1,24	3
250,77	65,9	31,4	3,4	280,3	47,64	5,38	10,82	1,11	4
201,08	84,9	28,6	4,2	294,2	33,69	5,21	14,68	1,46	5
281,88	439,6	239	101,9	292,6	54,37	23,53	42,63	1,03	6
184,20	131,9	55,6	5,6	208,5	40,64	4,34	10,44	1,13	7
234,60	180	94	17,3	304	52,22	10,29	18,40	1,29	8
205,02	61,7	30,4	3,3	220,4	49,27	6,54	10,85	1,07	9
224,38	156,6	71,4	16,6	250,7	45,59	11,59	23,24	1,11	10
177,22	192	112,2	15,8	412	58,44	8,84	14,08	2,32	11
179,64	161,6	66,6	7,5	239,5	41,21	4,96	11,26	1,33	12
287,94	1.036,5	768	152,6	470	74,13	15,65	19,86	1,63	13
240,27	400	251,5	90,3	448	62,82	23,17	35,93	1,86	14
152,37	110,2	56,6	7,5	340	51,36	7,06	13,25	2,23	15
223,14	186,4	99,6	22,7	295,5	53,43	13,29	22,79	1,32	16
199,41	299,1	153,6	28,3	308,5	51,35	10,19	18,42	1,55	17
209,29	207,4	101,1	19,6	319,5	48,69	11,24	19,39	1,53	18
196,73	131,3	63,1	10,09	262,4	48,03	7,89	16,00	1,55	19
136,81	132,4	83,3	2,8	648	62,92	3,24	3,36	4,74	2A
263,82	113,4	79,5	2,7	493,4	70,16	2,95	3,39	1,87	2B
254,85	269,2	131,8	25	289	48,96	9,71	18,98	1,13	21
163,39	292,5	148,9	25,6	283,4	50,90	9,14	17,19	1,75	22
134,26	98,28	43,85	7,01	300	44,61	9,05	15,99	2,23	23
165,41	187,7	120,7	16,4	323,5	64,30	8,99	13,58	1,95	24
266,40	205,3	113,3	33,5	240,5	55,18	16,71	29,57	0,90	25
286,63	212,7	101,9	18,9	281,6	47,90	10,07	18,55	0,98	26
245,57	241,3	141,3	35,6	334,2	58,55	15,58	25,19	1,36	27
258,72	174,8	96,3	20,5	287,2	55,09	16,35	21,29	1,11	28
177,90	369,5	213,7	24,3	265,8	57,83	7,28	11,37	1,49	29
212,47	275,2	166,3	34,4	336,2	60,42	12,71	20,68	1,58	30
227,46	402,6	241,6	89	310,8	60,00	24,14	36,83	1,36	31
161,59	123,2	59	8,1	336,6	47,88	7,01	13,76	2,08	32
249,68	492,4	288,5	96,1	271,8	58,59	19,82	33,32	1,09	33
213,56	345,5	208	46	321	60,20	13,65	22,11	1,50	34
187,87	451,4	223,6	54	318,5	49,53	12,24	24,15	1,69	35
190,68	148,3	63	11,7	253,4	42,48	8,78	18,57	1,33	36
235,51	231	138,2	30,5	288,8	59,82	13,45	22,03	1,23	37
273,02	472,2	251,6	47,7	292,4	53,28	11,63	18,95	1,07	38
250,86	155,4	57,5	16	240,7	37,00	10,74	27,82	0,96	39
196,92	163,8	75,1	9,7	260,5	45,84	6,67	12,91	1,32	40
225,80	200,2	81,9	13,9	289	40,90	7,36	16,91	1,28	41
227,19	295,5	157,8	29,3	212,5	53,40	10,62	18,57	0,93	42
154,96	119	38,8	6	188,5	32,60	5,16	15,54	1,22	43
231,03	519,8	270,9	98	289,8	52,11	19,14	36,18	1,26	44
259,15	231,3	127	23,2	259	54,90	12,65	18,27	1,00	45
158,32	92,25	43	4,7	285,6	46,66	5,5	10,85	1,81	46
191,72	174,2	97,2	17,4	332,2	55,80	10,15	17,94	1,73	47

(2) En millions de francs.

Départements	Population du département en 1968	Population du département en 1975	% personnes de + 65 ans 1968	% personnes de + 65 ans 1975	% « assistés » 1975
	1	2	3	4	5
48 Lozère .....	77.300	74.800	17,3	18,7	6,14
49 Maine-et-Loire .....	584.700	629.900	12,1	12,3	1,47
50 Manche .....	451.900	451.700	11,5	13,8	4,02
51 Marne .....	488.500	530.400	11,6	11,7	2,28
52 Marne (Haute-) .....	214.300	212.300	12,5	13,7	2,04
53 Mayenne .....	252.800	261.800	11,7	12,9	4,88
54 Meurthe-et-Moselle .....	705.400	722.600	10,6	11,6	1,92
55 Meuse .....	209.500	203.900	13,5	14,6	2,99
56 Morbihan .....	541.800	536.600	12,2	13,3	2,32
57 Moselle .....	971.300	1.006.400	9	9,8	0,96
58 Nièvre .....	247.700	245.200	18,1	19,5	2,67
59 Nord .....	2.417.900	2.510.800	11,7	12	5,13
60 Oise .....	541.000	606.300	11,7	11,4	4,79
61 Orne .....	288.500	293.500	12,2	13,3	8,64
62 Pas-de-Calais .....	1.397.200	1.403.000	10,9	12	5,17
63 Puy-de-Dôme .....	550.700	580.000	13,8	14,1	1,75
64 Pyrénées-Atlantiques .....	510.300	534.700	14,6	16,4	4,62
65 Pyrénées (Hautes-) .....	225.700	227.200	14,7	16,5	2,82
66 Pyrénées-Orientales .....	282.000	299.500	17,0	19,3	4,94
67 Rhin (Bas-) .....	827.000	882.100	12,1	12,9	2,10
68 Rhin (Haut-) .....	585.000	635.200	12,5	12,8	2,72
69 Rhône .....	1.325.600	1.429.700	11,4	11,6	3,20
70 Saône (Haute-) .....	214.200	222.200	14,8	15,5	1,85
71 Saône-et-Loire .....	550.400	569.800	15,3	16,3	2,65
72 Sarthe .....	461.800	490.400	12,5	13,4	2,98
73 Savoie .....	288.900	305.100	12,1	12,7	2,45
74 Savoie (Haute-) .....	378.600	447.800	10,8	11	1,28
76 Seine-Maritime .....	1.114.000	1.172.700	10,7	11,7	3,47
77 Seine-et-Marne .....	604.300	755.800	12,5	11,5	2,49
78 Yvelines .....	853.400	1.082.300	9,1	8,6	1,41
79 Sèvres (Deux-) .....	326.500	335.800	14,3	15,3	4,36
80 Somme .....	512.100	538.400	13,2	13,8	5,23
81 Tarn .....	332.000	338.000	16	17,6	2,12
82 Tarn-et-Garonne .....	183.600	183.300	15,7	17,6	4,35
83 Var .....	555.900	626.100	14,8	16,7	3,92
84 Vaucluse .....	354.000	390.400	13,1	14,4	3,68
85 Vendée .....	421.300	450.600	13,3	14,4	2,97
86 Vienne .....	340.300	357.400	14,9	15,9	1,98
87 Vienne (Haute-) .....	341.600	352.100	17,5	19,2	4,68
88 Vosges .....	388.200	397.900	12,6	14	1,50
89 Yonne .....	283.400	299.800	18,5	18,7	0,89
90 Territoire de Belfort .....	118.500	128.100	11,7	12	3,20
91 Essonne .....	674.200	923.100	9,3	8,1	2,09
92 Hauts-de-Seine .....	1.461.600	1.438.900	10,7	12	1,59
93 Seine-Saint-Denis .....	1.262.500	1.322.100	9,3	9,7	5,33
94 Val-de-Marne .....	1.132.200	1.215.700	10,1	10,5	2,39
95 Val-d'Oise .....	702.200	840.900	9,5	8,9	4,45

(1) En francs.

Potentiel fiscal départemental (1)	Dépenses de fonctionnement (2)	Dépenses d'aide sociale (2)	Charge sociale nette du département (2)	Dépense d'aide sociale par habitant (1)	8/7 (%)	9/7 (%)	9/8 (%)	10/6	No du dépt
6	7	8	9	10	11	12	13	14	
137,12	63,9	34,7	4,4	464,6	54,30	7,16	12,77	3,39	48
197,66	249,3	146	30,6	231,8	58,56	12,95	20,96	1,17	49
173,94	253,3	134,9	48	298,7	53,25	19,50	35,58	1,71	50
281,51	291,1	160,2	44,5	302	55,03	15,83	27,77	1,07	51
206,88	119,4	51,5	7,5	242,4	43,13	6,46	14,56	1,17	52
196,74	159,5	67,1	15,1	256,4	42,06	9,66	22,58	1,30	53
273,04	341,5	209,2	57,4	290	61,25	18,02	27,43	1,05	54
208,94	131,9	59,4	10,8	291,3	45,03	8,45	18,18	1,39	55
154,48	380,9	187,4	24,3	332,5	49,19	7,25	12,97	2,15	56
279,26	425,3	228,2	48	226,8	53,65	12,15	21,03	0,81	57
206,94	153	75,7	15,2	308,7	49,47	10,05	20,08	1,49	58
256,61	1.298	898,7	204,7	358	69,23	16,29	22,78	1,39	59
279,62	394,1	220	51,6	362,7	55,83	14,60	23,45	1,30	60
206,17	208	113,6	26,2	387	54,61	13,54	23,11	1,88	61
193,37	765,8	509,2	81,9	363	66,49	11,02	16,09	1,88	62
227,03	261,2	124,4	22,1	214,5	47,63	8,62	17,76	0,94	63
217,79	317,5	164,1	29	307	51,70	9,79	17,67	1,41	64
206,79	147,1	89,4	12,5	393,5	60,77	8,81	13,98	1,90	65
216,89	190,3	106	15,8	354	55,70	8,71	14,91	1,63	66
263,76	353,7	190,5	41,2	216	53,85	12,60	21,62	0,82	67
276,27	302,2	179	36,5	282	59,23	13,08	20,39	1,02	68
301,22	758,7	464,6	90,5	325	61,24	12,77	19,48	1,08	69
187,22	133,5	63,6	10,1	286,1	47,64	8,37	15,91	1,53	70
236,29	266,1	119,3	17,8	209,4	44,82	7,43	14,92	0,89	71
214,01	280,8	136,6	44,6	278,5	48,64	16,28	32,7	1,30	72
308,60	205,2	83,6	16,3	273,9	40,74	8,71	19,5	0,89	73
287,63	192,3	78,4	23,1	175	40,76	12,99	29,46	0,61	74
645,55	690,3	442,2	179,4	377,1	64,05	26,08	39,89	1,25	76
302,77	413,9	229,2	71,9	303,3	55,37	18,93	31,37	1,14	77
266,63	431,2	268,8	92,6	248,4	62,33	23,36	34,45	0,73	78
337,79	170,5	79,1	12,7	235,5	46,39	7,73	16,06	1,24	79
190,60	328	185,3	53,1	344,1	56,49	16,53	28,66	1,50	80
229,22	153,1	72,1	11,8	213,5	47,09	7,8	16,37	1,12	81
190,98	87,00	47,4	6,47	258,8	54,48	7,89	13,65	1,43	82
180,82	291,7	185	25,8	295,5	63,42	9,02	13,95	1,30	83
228,17	246,5	144,5	32,8	370,3	58,62	14,2	22,70	1,47	84
251,08	210,2	97,9	12,8	217,2	46,57	7,35	13,07	1,17	85
186,10	203	112,6	16,25	315	55,47	8,43	14,43	1,71	86
184,61	219,7	133,4	19,6	378,7	60,72	10,54	14,69	1,88	87
201,29	204,1	90,2	16,1	226,6	44,19	8,20	17,84	0,99	88
230,38	198,3	100,7	21,2	335,7	50,78	10,91	21,05	1,52	89
221,61	60,75	31,4	11,9	245	51,68	20,05	38,12	0,97	90
252,26	419,2	241,6	67,38	261,7	57,63	18,22	27,88	0,93	91
281,59	892	527,5	179,6	366,6	59,14	28,17	34,05	0,76	92
479,76	768,3	477,6	144,8	361,2	62,16	27,30	30,32	1,20	93
299,94	744,8	496	134,2	408	66,59	27,35	27,06	1,49	94
274,46	439,6	293	89,5	348,4	66,65	21,51	30,56	1,42	95

(2) En millions de francs.

Répartition par département des dépenses de bourses nationales.

DEPARTEMENTS	DEPEN- SES constatées en 1977 (en milliers de francs).	EFFECTIFS DE BOURSIERS EN 1977-1978					
		1 <sup>er</sup> cycle.	2 <sup>e</sup> cycle long.	2 <sup>e</sup> cycle court.	Total boursiers.	Effectif d'élèves du second degré.	Pourcen- tage boursiers.
Ain .....	9,9	9 106	1 568	1 939	12 613	33 594	37,6
Aisne .....	16,1	15 156	2 109	4 238	21 613	52 375	41,3
Allier .....	12,6	10 622	2 168	2 346	15 136	32 962	45,9
Alpes-de-Haute-Provence .....	2,7	2 368	494	744	3 606	11 060	32,6
Hautes-Alpes .....	3,1	2 927	830	613	4 370	10 156	43,0
Alpes-Maritimes .....	14,3	12 376	2 698	3 772	18 846	69 609	27,0
Ardèche .....	10,7	7 756	1 433	2 192	11 381	23 811	47,8
Ardenne .....	11,0	9 708	1 382	2 435	13 525	30 874	43,8
Ariège .....	5,2	4 153	923	1 116	6 192	11 929	51,9
Aube .....	5,1	5 123	622	1 364	7 109	24 622	28,8
Aude .....	9,5	7 917	1 901	1 774	11 592	23 819	48,7
Aveyron .....	12,3	8 411	2 267	1 956	12 644	25 669	49,0
Bouches-du-Rhône .....	28,6	32 307	6 382	9 580	48 269	158 537	30,4
Calvados .....	17,4	15 508	2 450	4 623	22 581	54 518	41,4
Cantal .....	9,5	7 115	1 374	1 212	9 701	14 652	64,8
Charente .....	10,3	8 875	1 484	2 082	12 441	30 611	41,5
Charente-Maritime .....	14,2	13 973	3 094	3 189	20 256	45 771	44,3
Cher .....	9,3	7 487	1 210	2 125	10 822	26 682	40,6
Corrèze .....	10,8	6 430	1 845	2 074	10 349	21 929	47,2
Corse-du-Sud .....	12,1	2 998	672	624	4 294	9 192	46,7
Haute-Corse .....	4,3	4 395	934	630	5 959	10 579	56,3
Côte-d'Or .....	12,2	9 253	1 768	3 484	14 785	44 179	33,5
Côtes-du-Nord .....	23,5	17 006	4 193	4 817	26 016	53 999	48,3
Creuse .....	7,5	4 438	1 034	1 378	6 850	11 740	58,3
Dordogne .....	10,9	9 847	1 362	2 386	13 595	30 224	45,0
Doubs .....	13,6	10 960	1 976	3 522	16 458	46 956	35,0
Drôme .....	11,5	9 324	2 128	2 568	14 020	36 797	38,1
Eure .....	10,6	11 156	969	2 779	14 904	41 446	36,0
Eure-et-Loir .....	7,3	6 519	943	1 838	9 300	31 282	29,7
Finistère .....	27,8	19 642	5 657	6 225	31 524	85 113	37,0
Gard .....	16,0	13 335	3 094	4 247	20 676	47 568	43,5
Haute-Garonne .....	17,6	14 834	3 535	4 097	22 466	75 217	29,9
Gers .....	7,7	5 953	1 390	1 101	8 444	15 432	54,7
Gironde .....	23,0	20 221	3 006	5 584	28 791	97 134	29,6
Hérault .....	18,0	16 092	3 664	3 356	23 112	61 156	37,8
Ille-et-Vilaine .....	25,1	20 337	3 850	4 829	29 016	70 921	40,9
Indre .....	8,9	6 656	935	2 042	9 633	20 677	46,6
Indre-et-Loire .....	15,6	14 513	2 466	3 310	20 289	44 452	45,6
Isère .....	22,2	17 640	4 166	5 754	27 560	86 913	31,7
Jura .....	8,1	5 765	1 366	2 169	9 300	25 026	37,1
Landes .....	10,7	7 537	1 536	2 636	11 709	25 694	45,6
Loir-et-Cher .....	7,1	6 795	821	1 531	9 147	23 490	38,9
Loire .....	31,5	18 009	4 463	8 520	30 992	71 524	43,3
Haute-Loire .....	11,1	7 947	1 661	1 539	11 147	19 395	57,5
Loire-Atlantique .....	27,0	23 111	3 808	6 631	33 550	99 482	33,7
Loiret .....	11,1	9 646	1 474	2 847	13 967	45 143	30,9
Lot .....	6,3	4 656	1 082	1 370	7 108	13 215	53,8
Lot-et-Garonne .....	10,1	8 379	1 965	2 115	12 459	26 282	47,4
Lozère .....	5,2	2 889	663	1 171	4 723	8 522	55,4
Maine-et-Loire .....	21,4	21 183	3 412	4 105	28 700	64 274	44,7

DEPARTEMENTS	DEPEN- SES constatée en 1977 (en milliers de francs)	EFFECTIFS DE BOURSIERS EN 1977-1978					
		1 <sup>er</sup> cycle.	2 <sup>e</sup> cycle long.	2 <sup>e</sup> cycle court.	Total boursiers	Effectif d'élèves du second degré.	Pourcen- tage boursiers
Manche .....	19,3	16 862	2 838	3 245	22 945	44 714	51,3
Marne .....	11,3	10 081	1 358	3 187	14 626	51 597	28,3
Haute-Marne .....	8,1	6 383	1 021	2 132	9 536	21 876	43,6
Mayenne .....	9,4	8 536	1 297	1 630	11 463	23 255	49,3
Meurthe-et-Moselle .....	22,0	17 315	2 787	7 612	27 714	75 106	36,9
Meuse .....	7,3	7 006	985	2 273	10 264	18 737	54,8
Morbihan .....	22,2	17 873	3 184	4 570	25 627	58 096	44,1
Moselle .....	36,0	31 955	5 856	10 581	48 392	112 546	43,0
Nièvre .....	7,3	5 878	1 253	1 907	9 038	20 935	43,2
Nord .....	81,2	64 087	10 228	25 793	100 108	256 793	39,0
Oise .....	14,0	14 407	1 701	3 636	19 744	59 699	33,1
Orne .....	11,0	9 070	1 425	2 848	13 343	28 510	46,8
Pas-de-Calais .....	66,1	46 365	8 284	17 804	72 453	147 798	49,1
Puy-de-Dôme .....	19,0	15 911	3 365	4 340	23 616	52 165	45,3
Pyrénées-Atlantiques .....	19,8	14 619	3 189	4 851	22 659	56 360	40,2
Hautes-Pyrénées .....	9,5	6 279	1 745	2 271	10 295	23 205	44,4
Pyrénées-Orientales .....	8,8	8 899	1 801	2 012	12 712	29 040	43,8
Bas-Rhin .....	24,1	20 165	3 494	7 469	31 128	66 327	36,1
Haut-Rhin .....	16,7	13 463	2 265	5 332	21 060	61 114	34,5
Rhône .....	33,1	23 854	5 007	8 751	37 612	139 944	26,9
Haute-Saône .....	7,7	6 772	797	2 040	9 609	20 705	46,4
Saône-et-Loire .....	18,9	14 272	3 041	4 817	22 130	55 034	40,2
Sarthe .....	15,5	15 215	2 028	3 545	20 788	48 295	43,0
Savoie .....	9,6	6 180	1 652	2 635	10 467	31 823	32,9
Haute-Savoie .....	10,9	9 340	2 076	3 000	14 416	46 423	31,1
Paris .....	17,4	12 005	5 015	6 388	23 406	176 826	13,2
Seine-Maritime .....	29,6	24 328	2 914	8 779	36 012	116 450	30,9
Seine-et-Marne .....	14,2	13 750	1 965	4 174	19 889	76 818	25,9
Yvelines .....	11,3	10 760	1 410	3 947	16 117	110 445	14,6
Deux-Sèvres .....	13,5	11 680	2 174	2 979	16 333	31 828	52,9
Somme .....	19,5	16 969	2 341	4 899	24 209	52 685	46,0
Tarn .....	12,5	9 062	2 077	2 590	13 729	31 045	44,2
Tarn-et-Garonne .....	7,0	6 350	1 278	1 282	8 910	16 736	53,2
Var .....	12,9	11 881	2 450	2 568	16 879	58 861	28,7
Vaucluse .....	11,5	11 418	2 457	2 364	16 239	40 860	39,7
Vendée .....	18,5	17 286	2 772	3 833	23 891	43 691	54,7
Vienne .....	14,2	10 581	2 415	3 418	16 414	34 005	48,3
Haute-Vienne .....	10,3	7 713	1 706	2 398	11 817	28 980	40,0
Vosges .....	14,5	13 277	1 911	4 129	19 317	38 917	49,6
Yonne .....	8,0	7 631	1 247	2 016	10 894	25 586	42,6
Territoire de Belfort .....	3,3	2 912	529	892	4 333	13 719	31,6
Essonne .....	11,2	10 965	2 090	3 053	16 108	98 192	16,4
Hauts-de-Seine .....	14,1	10 633	2 396	4 742	17 771	118 061	15,1
Seine-Saint-Denis .....	22,9	18 802	4 485	7 967	31 254	117 986	26,5
Val-de-Marne .....	16,0	13 628	3 244	4 655	21 527	111 158	19,4
Val-d'Oise .....	32,6	11 211	2 527	4 446	18 184	85 776	21,2
Guadeloupe .....	29,1	25 856	2 458	4 820	33 134		
Guyane .....	3,3	2 033	295	1 119	3 447		
Martinique .....	32,7	25 877	2 712	4 799	33 388		
Réunion .....	53,6	37 019	3 430	7 056	47 505		
Total Métropole .....	1 481,4	1 202 404	228 287	368 517	1 797 235		
Total D. O. M. ....	118,7	90 785	8 922	17 794	119 474		
Total général .....	1 600,1	1 293 189	237 209	386 311	1 916 709		

**REPARTITION PAR DEPARTEMENT DES DEPENSES DE TRANSPORTS SCOLAIRES**

DEPARTEMENTS	Dépenses constatées en 1977			Répartition des charges en 1977-1978			
	Coût total (en MF)	Nbre d'élèves transportés subventi- onnés	Coût moyen par élève	Etat	Département	Communes	Familles
Ain .....	18,131	17 774	1 020	65,67	34,33	0	0
Aisne .....	21,784	26,916	809	64,50	35,50	0	0
Allier .....	10,808	12 906	837	59,55	40,45	0	0
Alpes de Haute Provence .....	3,644	4 470	815	65	11,52	8,73	14,75
Hautes Alpes .....	2,851	3 582	796	67,5	32,50	0	0
Alpes Maritimes .....	5,431	7 945	684	60,34	20	6,39	13,27
Ardèche .....	8,314	9 753	852	59,32	25	0,75	14,93
Ardennes .....	11,546	14 180	814	65	35	0	0
Ariège .....	3,577	4 446	805	65	16,93	0	18,07
Aube .....	8,391	9 389	894	64,56	20,32	8,12	7,00
Aude .....	10,854	10 423	1 041	58,47	14,48	4,43	22,62
Aveyron .....	10,338	12 154	850	64,68	9,36	11,80	14,16
Bouches-du-Rhône .....	33,854	37 514	902	59,18	13,56	15,87	11,39
Calvados .....	22,431	29 990	748	65	34,53	0,47	0
Cantal .....	5,456	7 561	722	63,33	10	14,99	11,68
Charente .....	15,759	18 773	839	56,88	29,39	3,57	10,16
Charente Maritime .....	13,969	20 865	670	65	35	0	0
Cher .....	10,656	12 168	876	59,37	33,57	0	7,06
Corrèze .....	9,472	9 784	968	63,27	12,92	16,45	7,36
Corse du sud .....	2,616	2 011	1 300	67,81	32,19	0	0
Haute Corse .....	4,281	3 999	1 070	63,42	36,58	0	0 00
Cote d'or .....	15,254	18 203	838	60,18	38,04	1,78	0
Cotes du Nord .....	14,852	15 856	937	62,17	15	9	13,83
Creuse .....	6,867	8 757	784	64,92	20,08	9	6
Dordogne .....	14,117	16 100	877	65	4	12,5	18,5
Doubs .....	15,595	17 917	870	62,51	37,49	0	0
Drôme .....	14,993	15 406	973	60,18	39,82	0	0
Eure .....	16,405	18 716	877	59,25	25,75	7,15	7,85
Eure-et-Loir .....	11,908	16 578	718	65	15,89	14,18	4,93
Finistère .....	24,744	26 827	922	63,19	15	14	7,81
Gard .....	14,693	15 800	930	60,90	20	8	11,10
Haute Garonne .....	22,914	19 457	1 178	54,15	21,97	9,64	14,24
Gers .....	9,626	9 894	973	64,05	16,20	16,05	3,70
Gironde .....	26,797	34 745	771	60,35	19,65	7,74	12,26
Hérault .....	15,122	15 401	932	54,01	21,49	2,48	22,02
Ille & Vilaine .....	23,373	27 388	853	62,28	26,91	0	10,51
Indre .....	7,930	8 352	949	61,65	22,90	0	15,45
Indre & Loir .....	12,394	17 056	727	61,41	16	5,	17,19
Isère .....	23,026	28 678	803	62,10	26,52	0	11,38
Jura .....	10,270	9 362	1 077	63,80	25,20	0	11,00
Landes .....	13,220	11 341	1 166	61,91	28,40	0	9,69
Loir & Cher .....	9,177	15 151	605	63	32	5	0
Loire .....	13,815	17 657	782	60,49	25,87	1,60	12,04
Haute Loire .....	5,684	8 328	683	63,16	7,64	15,27	13,93
Loire Atlantique .....	35,271	41 206	856	61,25	18,75	4,84	15,16
Loiret .....	10,972	13 596	807	63,37	36,63	0	0
Lot .....	4,645	5 158	900	61,84	38,16	0	0
Lot & Garonne .....	9,091	10 852	838	61,34	27,26	0	0
Lozère .....	2,578	3 099	832	68	32	0	0

DEPARTEMENTS	Dépenses constatées en 1977			Répartition des charges en 1977-1978			
	Coût total (en MF)	Nbre d'élèves transportés subventionnés	Coût moyen par élève	Etat	Département	Communes	Familles
Maine & Loire .....	19,248	25 131	766	63,29	16,71	1,89	18,11
Manche .....	11,796	16 150	730	63,46	12	6,5	8,04
Marne .....	14,563	15 869	918	65	30,87	4,13	0
Haute Marne .....	7,942	9 821	809	60,94	19,99	12,78	6,29
Mayenne .....	11,334	13 218	858	64,22	35,78	0	0
Meurthe & Moselle .....	23,825	32 229	739	63,06	36,94	0	0
Meuse .....	10,777	11 036	977	62,61	36,79	0,60	0
Morbihan .....	28,205	32 098	900	62,92	25,56	0,14	11,38
Moselle .....	32,676	47 792	684	62,26	24,57	0	13,17
Nièvre .....	8,865	10 331	858	65	28,39	2	4,61
Nord .....	50,503	79 692	634	63,60	36,40	0	0
Oise .....	22 002	33 915	649	65	35	0	0
Orne .....	12,648	13 785	917	59,50	40,50	0	0
Pas de Calais .....	30,560	57 869	528	64,97	35,03	0	0
Pui-de-Dôme .....	12,960	17 811	728	62,32	17,99	2,43	19,26
Pyrénées Atlantiques .....	15,566	21 646	719	60,37	34,63	5	0
Hautes Pyrénées .....	7,562	7 943	952	64,29	12,93	10,51	12,27
Bas Rhin .....	18,073	34 663	521	64,94	35,09	0	2,97
Haut Rhin .....	15,410	24 871	620	60,75	30	3	3
Rhône .....	34,841	39 007	893	56,57	32,18	0	11,25
Haute Saône .....	10,137	11 005	921	57,45	37	1,93	3,62
Saône & Loire .....	22,110	26 258	842	64,71	35,29	0	0
Sarthe .....	13,355	14 400	947	64,57	26,92	0,73	7,78
Savoie .....	10,859	11 741	925	65	25,35	7	2,65
Haute Savoie .....	16,639	18 893	881	62,80	15	11,46	10,74
Seine Maritime .....	26,697	34 344	777	60,74	28,10	5,72	5,44
Seine & Marne .....	29,040	33 584	865	61,92	23,08	6	9
Deux Sèvres .....	11,409	15 401	741	64,29	25,71	5	5
Somme .....	16,103	24 005	671	63,59	30,59	4,82	1
Tarn .....	7,387	11 049	669	61,46	8,18	9,93	20,43
Tarn & Garonne .....	6,778	7 241	936	64	21	11,54	3,46
Var .....	14,308	16 900	847	60,64	15,55	12,03	11,78
Vaucluse .....	10,446	12 227	854	58,16	8,50	5,45	27,89
Vendée .....	14,941	22 144	675	61,72	19,80	7,22	11,26
Vienne .....	12,651	13 974	905	61,35	21,65	0,80	16,20
Haute Vienne .....	9,385	13 497	695	63,39	25	9,5	2,11
Vosges .....	16,644	17 282	963	60,41	35,00	3	1,59
Yonne .....	15,034	15 712	957	63,68	36,32	0	0
Territoire de Belf. ....	3,320	5 246	633	65	35	0	0
Paris .....	2,983	3 107	960	62,85		15,94	21,21
Yvelines .....	22,133	30 636	722	62,06	23,94	2	12
Essonne .....	20,443	26 047	785	59,51	20,66	8,64	1
Hauts-de-Seine .....	2,161	1 825	1 184	61,49	20,61	11,90	6,03
Seine St-Denis .....	2,864	3 653	784	65	4,60	15,89	14,51
Val de Marne .....	2 266	3 163	717	65	25	0	10
Val d'Oise .....	12,444	20 762	599	63,61	23,14	1,00	12,25
Guadeloupe .....	4,398	10 431	422	65	10	10	15
Guyane .....	2 955	2 243	1 318	65	20,39	14,61	0
Martinique .....	15,464	26 140	592	50,69	1,36	5,71	41,97
Réunion .....	16,345	21 870	747	65	3	32	0
Mayotte .....	18,546	111	1 671	65	35	0	0
Total Metropole .....	1 370,765	1 716 205	799	62,26	26,20	4,17	7,37
Total Dom .....	39,349	60 795	647	60,35	4,43	17,25	17,97
<b>Total général</b> .....	<b>1 410,115</b>	<b>1 777 000</b>	<b>793</b>	<b>62,21</b>	<b>25,56</b>	<b>4,56</b>	<b>7,67</b>

**Simulation des incidences financières de la réforme des compétences en matière d'aide sociale, telle qu'elle a été votée par le Sénat en 1980 :**

FRANCE ENTIERE

MILLIERS DE FRANCS

FORME D'AIDE	AVANT REFORME		APRES REFORME		SOLDE		RADIO
	ETAT	COL. LOC.	ETAT	COL. LOC.	ETAT		
ENFANCE	4 786 580	1 095 133	5 881 719		1 095 133	- 1 095 133	
AIDE MEDICALE AUX MALADES MENTAUX	536 244	311 389	847 635		311 389	- 311 389	
AIDE MEDICALE AUX TUBERCULEUX	57 392	34 754	92 147		34 754	- 34 754	
CENTRE D'HEBERGEMENT	79 573	49 339	128 912		49 339	- 49 339	
HYGIENE PUBLIQUE	133 462	27 179	88 402	2 259	- 45 060	45 060	
HYGIENE SOCIALE PMI ET DIVERS	844 065	175 680	33 994	985 751	- 810 071	810 071	
HYGIENE SOCIALE AUTRES	503 044	123 412	604 327	22 129	101 283	- 101 283	
SANTE SCOLAIRE	249 900			249 900	- 249 900	249 900	
PERSONNES AGEES	900 052	1 736 886	9 359	2 627 579	- 890 693	890 693	
AIDE MEDICAL	766 479	1 502 410	953 463	1 325 407	177 003	- 177 003	
HANDICAPES	1 071 831	1 741 045	1 710 500	1 102 376	638 669	- 638 669	
SDS	866 644		366 644				
TOTAL INTERMEDIAIRE	10 805 273	6 791 227	11 217 118	6 385 382	411 845	- 411 845	
TAUX DE PARTICIPATION	61,36	38,62	63,72	36,28			
FRAIS COMMUNS	181 952	117 067	190 535	108 535	8 583	- 8 583	
TOTAL DEFINITIF	10 987 225	6 914 294	11 407 653	6 493 866	420 426	- 420 428	- 0,02

# **AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION**

**ARTICLE PREMIER ET TITRE PREMIER**

**« DES DROITS ET LIBERTÉS DES COMMUNES »**

---

## TITRE PREMIER

### Des droits et libertés de la commune

#### Intitulé de chapitre (*nouveau*) avant l'article 2

**Amendement :** Insérer, avant l'article 2, un intitulé de chapitre (*nouveau*) ainsi rédigé :

#### CHAPITRE PREMIER

##### Suppression de la tutelle administrative.

---

#### Art. 2.

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

Les délibérations, arrêtés et conventions relatives aux marchés pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ; ils ne peuvent être annulés que par les tribunaux compétents.

---

#### Art. 3.

**Amendement :** Rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :

Les délibérations, arrêtés et conventions relatives aux marchés pris par les autorités communales sont, à peine de nullité, notifiés dans les dix jours suivant leur publication au représentant de l'Etat dans le département.

**Amendement :** Dans la première phrase du 2<sup>e</sup> alinéa de cet article, remplacer les mots :

... dans les deux mois...

par les mots :

... dans les quarante jours...

**Amendement :** Dans la deuxième phrase du 2<sup>e</sup> alinéa de cet article, remplacer le chiffre :

... quinze...

par le chiffre :

... dix...

**Amendement :** Supprimer le troisième alinéa de cet article.

**Amendement :** Dans le 4<sup>e</sup> alinéa de cet article, remplacer

1. le chiffre :

... trois...

par le chiffre :

... deux...

2. le mot :

... la...

par le mot :

... une...

### Art. 3.

**Amendement :** Après le quatrième alinéa de cet article, insérer deux nouveaux alinéas ainsi rédigés :

Si le représentant de l'Etat estime que l'acte attaqué risque de causer un préjudice irréparable ou difficilement réparable, il demande au tribunal administratif, qui statue selon la procédure de référé, de prononcer un sursis à son exécution.

Si le sursis est prononcé, l'exécution de la délibération attaquée est alors suspendue jusqu'au dessaisissement du tribunal administratif prévu à l'alinéa précédent.

### Article additionnel (*nouveau*) après l'article 3

**Amendement :** Après l'article 3, insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Sans préjudice du recours direct dont il dispose, si un citoyen croit être personnellement lésé par un acte des autorités communales, il peut demander au représentant de l'Etat dans le département de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 3 ci-dessus.

**Art. 4.**

**Amendement :** Supprimer cet article.

---

Intitulé de chapitre (*nouveau*) après l'article 4.

**Amendement :** Après l'article 4, insérer un intitulé de chapitre (*nouveau*) ainsi rédigé :

CHAPITRE II

**Suppression de la tutelle financière.**

---

**Art. 5 A.**

**Amendement :** I. Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Dans le cas où, pour une cause quelconque, le budget de la commune n'a pas été adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice auquel il s'applique, les recettes et les dépenses de la section de fonctionnement portées au dernier budget continuent à être exécutées jusqu'à l'adoption du nouveau budget.

II. Supprimer le deuxième alinéa de cet article.

III. Supprimer la deuxième phrase du troisième alinéa de cet article.

---

**Art. 5.**

**Amendement :** Remplacer le premier alinéa de cet article par trois alinéas ainsi rédigés :

Le budget de la commune est établi en recettes et en dépenses en distinguant la section de fonctionnement et la section d'investissement.  
Chaque section est votée en équilibre réel.

Le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, doit fournir des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunts à échoir au cours de l'exercice.

**Amendement : Rédiger ainsi le deuxième alinéa de cet article.**

Lorsque le représentant de l'Etat estime que le budget d'une commune n'est pas voté en équilibre réel, il saisit dans le délai de quinze jours à compter de la publication mentionnée à l'article 2, la chambre régionale des comptes. Il informe le maire de cette saisine.

La chambre régionale des comptes transmet ses observations dans le délai d'un mois et propose s'il y a lieu les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire de la commune.

Le représentant de l'Etat transmet les observations de la chambre régionale des comptes au maire de la commune.

**Amendement : Supprimer les deux derniers alinéas de cet article.**

---

**Art. 6.**

**Amendement : Dans le premier alinéa de cet article, remplacer le mot « arrêt » par le mot:« arrêté ».**

**Amendement : Rédiger ainsi le deuxième alinéa de cet article :**

Lorsque l'arrêté des comptes communaux a fait apparaître un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement, s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans le cas contraire, le représentant de l'Etat saisit la chambre régionale des comptes et informe le maire de cette saisine. La chambre régionale des comptes propose à la commune, dans le délai d'un mois, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire ; ces mesures peuvent notamment comporter la suggestion de contracter un emprunt exceptionnel à court ou à moyen terme pour apurer le déficit constaté.

**Amendement : Rédiger comme suit le dernier alinéa de cet article :**

Si, dans un délai d'un mois à compter de la transmission des propositions de la chambre régionale des comptes, la commune ne prend aucune mesure pour la résorption du déficit ou si les mesures qu'elle a prises sont jugées, dans les quinze jours, insuffisantes par la chambre régionale des comptes, le représentant de l'Etat dans le département arrête les mesures proposées par la chambre régionale des comptes.

La procédure définie au présent article est applicable lorsque, après la clôture de l'exercice, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat dans le département, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget communal ou l'a été pour une somme insuffisante.

---

**Art. 7.**

**Amendement : Rétablir cet article dans la rédaction suivante :**

L'article L 235-5 du Code des communes relatif aux conditions d'octroi des subventions exceptionnelles est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 235-5. — Lorsque des circonstances indépendantes de la gestion municipale entraînent des difficultés financières auxquelles il ne peut être porté remède par d'autre voie, des subventions exceptionnelles peuvent être accordées aux communes par le représentant de l'Etat dans le département après avis de la chambre régionale des comptes.

« Les décisions accordant des subventions exceptionnelles font l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la Cour des comptes. »

---

Art. 8.

**Amendement : Rédiger ainsi cet article :**

Ne sont obligatoires pour les communes que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes certaines, liquides et exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.

---

Art. 9.

**Amendement : Après le deuxième alinéa de cet article, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :**

« Il est tenu de produire ses comptes devant la chambre régionale des comptes qui statue par voie de jugement. »

---

Art. 10.

**Amendement : Rédiger ainsi le premier alinéa de cet article.**

Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité ou de la légalité des décisions prises par l'ordonnateur ; il ne peut soumettre ces décisions qu'à un contrôle de régularité. Il est tenu de motiver son opposition au paiement.

**Amendement : Rédiger comme suit la fin du deuxième alinéa de cet article :**

... sauf en cas d'insuffisance des fonds communaux disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants, ou d'absence totale de justification du service fait.

**Intitulé de chapitre (nouveau) après l'article 10.**

**Amendement : Après l'article 10, introduire un intitulé de chapitre ainsi rédigé :**

CHAPITRE III

**Suppression de la tutelle technique.**

**Article additionnel (nouveau) après l'article 10.**

**Amendement :** Insérer, après l'article 10, un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Sauf disposition expresse de la loi, la conception et l'exécution des travaux des communes ne peuvent être soumises à des prescriptions particulières, ni par l'Etat, ni par la région, ni par le département, ou les établissements publics qui en dépendent, ni par les organismes chargés d'une mission de service public, même sous forme de condition mise à l'octroi d'une subvention ou d'une aide.

**Article additionnel (nouveau) après l'article 10.**

**Amendement :** Après l'article 10, insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Sauf disposition expresse de la loi, la gestion des services ou l'utilisation du patrimoine des communes ne peuvent être soumises à des prescriptions particulières, ni par l'Etat, ni par la région, ni par le département, ou les établissements publics qui en dépendent, ni par les organismes chargés d'une mission de service public, même sous forme de condition mise à l'octroi d'une subvention ou d'une aide.

**Article additionnel (nouveau) après l'article 10.**

**Amendement :** Insérer après l'article 10 un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Les communes ne peuvent verser, sous quelque forme que ce soit, aux agents de l'Etat, de la région, du département ou de leurs établissements publics, des rémunérations liées aux services que ces agents leur rendent dans l'exercice de leurs fonctions.

Des dérogations peuvent toutefois être accordées pour les services que ces agents leur rendent en dehors de l'exercice de leurs fonctions et des services qui les emploient, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat.

**Intitulé de chapitre (nouveau) avant l'article 11.**

**Amendement :** Avant l'article 11, introduire un intitulé de chapitre (*nouveau*) ainsi rédigé :

CHAPITRE IV

Dispositions diverses.

---

Art. 11.

**Amendement :** Remplacer les quatre derniers alinéas par un second alinéa ainsi rédigé :

Une loi précisera les conditions d'adaptation du présent titre aux communautés urbaines actuellement administrées conformément aux dispositions de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966.

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 11.

**Amendement :** Après l'article 11, introduire un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Les dispositions du présent chapitre, autres que les dispositions financières, s'appliqueront aux agglomérations nouvelles dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la présente loi à moins que, dans l'intervalle, une loi ne définisse pour cette catégorie de collectivité, actuellement régie par la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970, les conditions d'application du droit commun.

---

Art. 12.

**Amendement :** Supprimer cet article.

---

Art. 13.

**Amendement :** Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

« Les dispositions du présent titre sont applicables aux actes administratifs et budgétaires de la ville de Paris sous réserve des dispositions des articles L 184-12 à L 184-16 du Code des communes. »

---

Art. 13 *bis*.

**Amendement :** Rédiger ainsi cet article :

Les dispositions du présent titre seront étendues aux communes des territoires d'outre-mer par une loi qui définira, pour chaque territoire, les adaptations nécessaires après consultation des assemblées territoriales intéressées.

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 13 *bis*

**Amendement :** Après l'article 13 *bis*, insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Les dispositions du présent titre seront rendues applicables aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin par la loi qui harmonisera ces dispositions avec celles du Code des communes qui s'appliquent actuellement auxdites communes.

---

Art. 14 A.

**Amendement :** Supprimer cet article.

**Article additionnel (nouveau) avant l'article 14.**

**Amendement : Avant l'article 14, insérer un article additionnel (nouveau) ainsi rédigé :**

Il y a dans chaque commune un maire et un adjoint élus parmi les membres du conseil municipal.

En outre, les conseils municipaux ont la faculté de décider par une délibération prise sur la proposition du maire, la création, pour la durée de leur mandat, d'un ou plusieurs postes d'adjoints. Ces adjoints sont élus par le conseil municipal.

---

**Art. 14.**

**Amendement : Dans le paragraphe I de cet article :**

1. Supprimer l'article L 121-29.
2. Ajouter les articles L 122-1 et L 122-2.
3. Ajouter l'article L 121-22.
4. Ajouter les articles L 184-8, L 264-5 et L 264-6.

**Amendement : Supprimer la seconde phrase du paragraphe II de cet article.**

**Amendement : Avant le paragraphe II bis de cet article, insérer un paragraphe II bis A (nouveau) ainsi rédigé :**

**II bis A (nouveau).** L'article L. 121-29 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 121-29. Il est interdit à tout conseiller municipal soit de publier des proclamations et adresses, soit d'émettre des vœux qui méconnaîtraient les dispositions de l'alinéa premier de l'article 20 de la Constitution du 4 septembre 1958 en vertu duquel « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. »

**Amendement : Dans le texte proposé pour le premier alinéa de l'article L. 122-15 du Code des communes, insérer après le mot :**

« ..., peuvent... »

**les mots :**

« ..., après avis de la Chambre régionale des comptes,... »

**Amendement : Rédiger comme suit le paragraphe III de cet article :**

Le début du premier alinéa de l'article L. 122-19 du Code des communes est rédigé comme suit :

« Art. L. 122-19. Sous le contrôle du Conseil municipal, le maire est chargé... (le reste sans changement) ».

**Amendement :** Après le paragraphe III de cet article, insérer un paragraphe III *bis* (*nouveau*) ainsi rédigé :

III *bis* (*nouveau*). Dans les articles L. 122-21, L. 122-23 et L. 131-1 du Code des communes, les mots :

« ... sous la surveillance de l'administration supérieure... »

sont remplacés par les mots : « ... sous le contrôle du représentant de l'Etat ».

**Amendement :** Après le paragraphe III de cet article, insérer un paragraphe III *ter* (*nouveau*) ainsi rédigé :

III *ter* (*nouveau*). Dans l'article L. 122-14, après le mot :

« ... maire... »

sont insérés les mots :

« ..., en tant qu'agent de l'Etat,... ».

**Amendement :** Rédiger comme suit le paragraphe IV de cet article :

IV. Le premier alinéa de l'article L. 122-21 du Code des communes est rédigé comme suit :

« Art. L. 122-21. Les décisions prises par le maire en vertu du précédent article sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations du conseil municipal portant sur les mêmes objets. »

**Amendement :** Supprimer les trois derniers alinéas du paragraphe IX de cet article.

**Amendement :** Supprimer le paragraphe X de cet article.

**Amendement :** Supprimer le paragraphe XII de cet article.

**Amendement :** A la fin de cet article, insérer un paragraphe XIII (*nouveau*) ainsi rédigé :

XIII (*nouveau*). Sont abrogées les dispositions contraires à la présente loi et notamment celles qui confèrent au Gouvernement ou à ses représentants un pouvoir d'annulation ou d'approbation des actes des autorités communales.

---

## Art. 15.

**Amendement :** Rétablir le texte de cet article dans la rédaction suivante :

« Il sera procédé, en tant que de besoin, à l'insertion dans le Code des communes des dispositions de la présente loi par des décrets en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires. »

## TITRE II

### Des droits et libertés du département

---

**Amendement :** Intitulé de chapitre avant l'article 16 : supprimer cet intitulé.

#### Art. 16.

**Amendement :** Supprimer le second alinéa de cet article.

---

#### Intitulé de chapitre avant l'article 17.

**Amendement :** Avant l'article 17 introduire un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

#### CHAPITRE PREMIER

**Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil général.**

---

#### Art. 17.

**Amendement :** Rédiger ainsi cet article :

Le conseil général élit son président et un ou plusieurs vice-présidents.

---

#### Art. 18.

**Amendement :** Rédiger ainsi cet article :

Le président du Conseil général est l'organe exécutif du département. Il prépare et exécute les délibérations du Conseil général.

Il est l'ordonnateur des dépenses du département et prescrit l'exécution des recettes départementales.

Il est le chef des services du département.

**Art. 18 bis.**

**Amendement :** Supprimer cet article.

---

**Art. 18 ter.**

**Amendement :** Supprimer cet article.

---

**Art. 18 quater.**

**Amendement :** Supprimer cet article.

---

**Art. 18 quinquies.**

**Amendement :** Supprimer cet article.

---

**Art. 18 sexies.**

**Amendement :** Rédiger ainsi cet article :

Le président du conseil général est seul chargé de l'administration ; mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté, une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses vice-présidents et en l'absence ou en cas d'empêchement des vice-présidents, à des membres du conseil général.

Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

---

**Art. 18 septies.**

**Amendement :** Supprimer cet article.

---

**Art. 20.**

**Amendement :** Rédiger ainsi la fin du premier alinéa de cet article :

... par un vice-président, dans l'ordre des nominations et, à défaut de vice-président, par un conseiller général désigné par le conseil.

Il est procédé au renouvellement du président et du ou des vice-présidents selon les modalités prévues à l'article 24.

**Amendement :** A la fin du deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

« du bureau »

par les mots :

« du président ou du ou des vice-présidents ».

---

## CHAPITRE II

### Des fonctions de commissaire de la République.

---

**Amendement :** Modifier comme suit l'intitulé de ce chapitre :

« Du représentant de l'Etat dans le département ».

---

#### Art. 21.

**Amendement :** Rédiger ainsi cet article :

Sous réserve du respect du principe de la séparation des pouvoirs, il y a un seul représentant de l'Etat dans le département. Il est chargé des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

---

#### Art. 22.

**Amendement :** Rédiger ainsi cet article :

Les Conseils généraux se réunissent à l'initiative de leur président au moins une fois par trimestre.

Ils peuvent en outre se réunir à la demande de la moitié au moins du conseil général sur un ordre du jour déterminé et pour une durée qui ne peut excéder 5 jours.

---

#### Art. 22 bis.

**Amendement :** Rédiger ainsi cet article :

Le représentant de l'Etat a entrée au conseil général.

Il doit être entendu par le conseil général sur demande du Premier ministre.

**Art. 23.**

**Amendement :** Supprimer cet article.

---

**Article additionnel (nouveau) après l'article 24.**

**Amendement :** Après l'article 24 insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Le bureau peut recevoir délégation du Conseil général.

---

**Art. 28.**

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

Quinze jours au moins avant la réunion du conseil général, le président adresse aux conseillers généraux un rapport sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises.

Chaque année, le président rend compte au conseil général, par un rapport spécial et détaillé, de la situation du département, de l'état de l'activité et du financement des différents services départementaux et des organismes placés sous sa dépendance. Ce rapport écrit précise en outre l'état d'exécution des délibérations du conseil général et la situation financière du département.

Quinze jours avant cette même séance, les conseillers généraux reçoivent également un rapport écrit du représentant de l'Etat sur la situation et l'activité des services de l'Etat dans le département.

Ces rapports donnent lieu à un débat.

---

**Art. 29.**

**Amendement :** Dans la première phrase du troisième alinéa de cet article, les mots :

... le bureau...

sont remplacés par les mots :

... le président...

**Amendement :** Dans la dernière phrase du troisième alinéa de cet article, les mots :

... le second vendredi...

sont remplacés par les mots :

... le deuxième lundi...

**Art. 30.**

**Amendement : Rédiger ainsi cet article :**

Un conseiller général empêché d'assister à une réunion ne peut donner à un collègue de son choix pouvoir de voter en son nom. Cependant, les membres du conseil général sont, à titre exceptionnel, autorisés à déléguer leur droit de vote en cas de maladie, d'accident ou d'événement familial grave les empêchant de se déplacer ou lorsqu'ils sont appelés à participer aux travaux d'une assemblée parlementaire, de l'Assemblée des communautés européennes ou d'un conseil régional. Un conseiller général ne peut être porteur de plus d'un mandat et la validité de celui-ci s'apprécie au début de chaque réunion.

---

**Intitulé du chapitre IV.**

**Amendement : Rédiger comme suit intitulé du chapitre IV.**

**CHAPITRE IV**

**De la suppression des tutelles.**

---

**Art. 31.**

**Amendement : Rédiger ainsi cet article :**

Les délibérations, arrêtés et conventions relatives aux marchés des autorités départementales sont exécutoires dans les mêmes conditions que les délibérations, arrêtés et conventions relatives aux marchés des autorités communales telles qu'elles sont définies aux articles 2 et 3 de la présente loi.

---

**Art. 32.**

**Amendement : Supprimer cet article.**

---

**Art. 33.**

**Amendement : Supprimer cet article.**

---

**Art. 34.**

**Amendement : Supprimer cet article.**

**Art. 35.**

**Amendement :** Supprimer le premier alinéa de cet article.

**Amendement :** Dans le deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

« 10 jours ou moins »

par les mots :

« 10 jours au moins ».

**Amendement :** Rétablir le dernier alinéa de cet article dans la rédaction suivante :

Les dispositions de l'article 5 A sont applicables au budget du département.

---

**Art. 36.**

**Amendement :** Rédiger ainsi cet article :

Les conditions de l'équilibre réel du budget départemental et la procédure de redressement du déficit budgétaire sont les mêmes que celles qui ont été définies pour les budgets communaux aux articles 5 et 6 de la présente loi.

---

**Art. 37.**

**Amendement :** Rédiger ainsi cet article :

Ne sont obligatoires pour les départements que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes certaines liquides et exigibles, et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.

---

**Art. 38.**

**Amendement :** Après le deuxième alinéa de cet article, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Il est tenu de produire ses comptes devant la Chambre régionale des comptes qui statue par voie de jugement.

---

**Art. 39.**

**Amendement :** Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité ou de la légalité des décisions prises par l'ordonnateur ; il ne peut soumettre ces décisions qu'à un contrôle de régularité. Il est tenu de motiver son opposition au paiement.

**Amendement :** Rédiger comme suit la fin du deuxième alinéa de cet article :

... de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants, ou d'absence totale de justification du service fait.

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 39.

**Amendement :** Après l'article 39, insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Sauf disposition expresse de la loi, la conception et l'exécution des travaux des départements ne peuvent être soumises à des prescriptions particulières ni par l'Etat, ni par la région, ni par un organisme chargé d'une mission de service public, même sous forme de condition mise à l'octroi d'une subvention ou d'une aide.

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 39.

**Amendement :** Après l'article 39, insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Sauf disposition expresse de la loi, la gestion des services ou l'utilisation du patrimoine des départements ne peuvent être soumises à des prescriptions particulières, ni par l'Etat, ni par la région, ni par les établissements publics qui en dépendent, ni par les organismes chargés d'une mission de service public, même sous forme de condition mise à l'octroi d'une subvention ou d'une aide.

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 39.

**Amendement :** Après l'article 39, insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Les départements ne peuvent verser de rémunérations, sous quelque forme que ce soit, aux agents de l'Etat, de la région ou de leurs établissements publics.

Des dérogations peuvent toutefois être accordées pour les services que ces agents leur rendent en dehors de l'exercice de leurs fonctions et des services qui les emploient, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

---

**Intitulé de chapitre (nouveau) avant l'article 40.**

**Amendement :** Avant l'article 40, introduire un intitulé de chapitre (nouveau) ainsi rédigé :

CHAPITRE V

Dispositions diverses.

---

**Article additionnel (nouveau) avant l'article 40**

**Amendement :** Avant l'article 40, introduire un article additionnel ainsi rédigé :

Les dispositions du présent titre s'appliquent aux départements d'outre-mer, sans préjudice des mesures d'adaptation qui pourraient être décidées en tant que de besoin par des lois ultérieures en fonction de leur situation particulière.

---

**Art. 40.**

**Amendement :** Supprimer les deux derniers alinéas de cet article.

---

**Art. 42.**

**Amendement :** Supprimer cet article.

---

**Art. 43.**

**Amendement :** Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Les dispositions du présent titre sont applicables aux actes administratifs et budgétaires du département de Paris.

---

**Art. 44.**

**Amendement :** Dans la liste des articles abrogés figurant au paragraphe I de cet article, remplacer l'article 52 par l'article 47.

**Amendement :** Insérer, après le paragraphe I de cet article, un paragraphe I bis (nouveau) ainsi rédigé :

I bis (nouveau). L'article 20 de la loi du 10 août 1871 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 20. Lorsqu'un conseiller général donne sa démission, il l'adresse au président du Conseil général qui en donne immédiatement avis au représentant de l'Etat dans le département. »

**Amendement** : Après le paragraphe I de cet article, insérer un paragraphe I *ter (nouveau)* ainsi rédigé :

I *ter (nouveau)*. Dans les articles 37 et 43 de la loi du 10 août 1871, les mots :  
... « la session d'août...

sont abrogés.

**Amendement** : Après le paragraphe I de cet article, insérer un paragraphe I *quater (nouveau)* ainsi conçu :

I *quater (nouveau)*. Dans l'article 45 de la loi du 10 août 1871, les mots :  
... de la commission départementale...

sont remplacés par les mots :

... du conseil général...

**Amendement** : Après le paragraphe I de cet article, insérer un paragraphe I *quinquies (nouveau)* ainsi rédigé :

I *quinquies (nouveau)*. Dans l'article 46 de la loi du 10 août 1871, le mot :  
... définitivement...

est abrogé.

**Amendement** : Avant le paragraphe II *bis* de cet article, insérer un paragraphe II *bis A (nouveau)* ainsi rédigé :

II *bis A (nouveau)*. Dans l'article 54 de la loi du 10 août 1871, les mots :  
« ... sur avis conforme de la commission départementale...

sont abrogés.

**Amendement** : Supprimer le paragraphe II *bis* de cet article.

**Amendement** : Après le paragraphe II *bis* de cet article, insérer un paragraphe II *ter (nouveau)* ainsi rédigé :

II *ter (nouveau)*. Le 2<sup>e</sup> alinéa (1<sup>o</sup>) de l'article 61 de la loi du 10 août 1871 est abrogé.

**Amendement** : Rédiger comme suit le paragraphe III *bis* de cet article :

III *bis*. La loi du 28 Pluviose An VIII est abrogée.

**Amendement** : Après le paragraphe IV, insérer un paragraphe IV *bis (nouveau)* ainsi rédigé :

IV *bis (nouveau)*. L'Acte dit Loidu 2 novembre 1940 interdisant aux collectivités locales l'attribution d'indemnités aux fonctionnaires préfectoraux est abrogé.

**Amendement :** Après le paragraphe IV *bis*, insérer un paragraphe V (*nouveau*) ainsi conçu :

V (*nouveau*). Sont abrogées les dispositions contraires à la présente loi, et notamment celles qui confèrent au Gouvernement ou à ses représentants un pouvoir d'annulation ou d'approbation des actes des autorités départementales.

---

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 44.

**Amendement :** Après l'article 44, introduire un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

L'ensemble des dispositions du présent titre ainsi que les dispositions en vigueur qui continuent à s'appliquer au département seront insérées dans un code des départements par des décrets en Conseil d'Etat pris après avis de la commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires.

---

## TITRE II *bis*

### Clarification et répartition des compétences

---

Intitulé de titre additionnel (*nouveau*) après le Titre II.

**Amendement :** Après le Titre II, insérer un intitulé additionnel II *bis* (*nouveau*) ainsi rédigé :

Titre II *bis*

Clarification et répartition des compétences.

---

### CHAPITRE PREMIER

#### JUSTICE.

**Amendement :** Insérer dans le titre additionnel II *bis* (*nouveau*) un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

CHAPITRE PREMIER (*nouveau*)

Justice.

---

#### Article additionnel 44-1 (*nouveau*)

**Amendement :** Insérer dans le chapitre premier du titre additionnel II *bis* (*nouveau*) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-1 (*nouveau*) :

L'Etat prend en charge les dépenses de personnel, de matériel et d'équipement du service public de la justice qui incombait auparavant aux communes et aux départements, y compris les frais occasionnés par la mission des conciliateurs.

Il supporte, en particulier, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1982, les annuités restant à courir des emprunts contractés par les collectivités locales pour financer les acquisitions foncières et immobilières ainsi que les travaux de construction et d'équipement portant sur des immeubles affectés à ce service public.

---

Article additionnel 44-2 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre premier du titre additionnel II *bis* (*nouveau*) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-2 (*nouveau*) :

Les collectivités locales sont tenues de mettre gratuitement à la disposition de l'Etat, pour être affectés par lui au service public de la justice, les immeubles dont elles sont propriétaires ainsi que les dépendances de ces immeubles qui, à la date de la promulgation de la présente loi, sont affectés aux cours d'assises, tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance, greffes permanents et bureaux du livre foncier, conseils de prud'hommes, tribunaux de commerce et tribunaux administratifs.

A partir de cette mise à la disposition, et tant que ces immeubles sont affectés au service public de la justice, l'Etat assure l'ensemble des obligations qui incombent aux propriétaires de ces immeubles. Il reçoit le droit d'apporter toutes modifications ou de faire toutes extensions des bâtiments sans pouvoir en changer l'affectation ainsi que celui d'agir et de défendre en justice aux lieux et places des propriétaires.

Les collectivités locales peuvent aussi céder à l'Etat la propriété des immeubles dont il s'agit dans des conditions déterminées par contrat.

---

Article additionnel 44-3 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre premier du titre additionnel II *bis* (*nouveau*) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-3 (*nouveau*) :

L'Etat est substitué aux droits et obligations de la commune ou du département pour les baux et les conventions locatives que ces collectivités locales ont conclus en vue d'assurer le logement des juridictions et services mentionnés à l'article additionnel 44-2 (*nouveau*) ci-dessus ainsi que pour tout contrat destiné à assurer l'entretien ou la conservation des bâtiments et le fonctionnement des services concernés.

---

### Article additionnel 44-4 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre premier du titre additionnel II *bis* (*nouveau*) un article additionnel ainsi rédigé :

#### Article additionnel 44-4 (*nouveau*) :

Lorsque la construction, la modification ou l'extension d'immeubles destinés à recevoir l'une des affectations énumérées à l'article 44-2 (*nouveau*) ci-dessus est projetée ou en cours de réalisation à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, la collectivité locale maître d'ouvrage doit mettre à la disposition de l'Etat, ou lui céder en toute propriété, les acquisitions foncières et immobilières réalisées ou en cours, les études déjà faites ou en cours, les travaux réalisés ou en cours, dans les conditions prévues aux articles 44-1 (*nouveau*) et 44-2 (*nouveau*) ci-dessus.

Les collectivités locales maîtres d'ouvrage doivent mener à terme les travaux prévus au premier alinéa ou les tranches en cours, si les travaux sont divisés en tranches par application de l'article 12 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. L'Etat prend en charge les dépenses engagées à ce titre.

---

### Article additionnel 44-5 (*nouveau*)

**Amendement :** Insérer dans le chapitre premier du titre additionnel II *bis* (*nouveau*) un article A additionnel ainsi rédigé :

---

### Article additionnel 44-5 (*nouveau*)

Sont abrogés :

— l'article 96 du décret du 6 juillet 1810 contenant règlement sur l'organisation et le service des cours impériales, des cours d'assises et des cours spéciales ;

— l'article premier du décret du 27 février 1811 sur le logement et les honneurs dus aux présidents des cours d'assises ;

— l'article 61, 6°, de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux ;

— l'article 10 de la loi locale du 25 mars 1891 ;

— la loi du 21 mars 1896 relative à la tenue par les juges de paix d'audiences foraines ;

— l'article 6 (alinéa second) du décret-loi du 6 septembre 1926 supprimant des conseils de préfecture et créant des conseils de préfecture interdépartementaux ;

— l'article L 51-10-1 du Code du travail.

## CHAPITRE II

### Police.

**Amendement :** Insérer dans le titre additionnel II *bis* (nouveau) un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

CHAPITRE II (nouveau)

Police.

---

#### Article additionnel 44-6 (nouveau)

**Amendement :** Insérer dans le chapitre II du titre additionnel II *bis* (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-6 (nouveau)

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1982, la contribution communale aux dépenses de police dans les communes où a été instituée une police d'Etat est supprimée.

L'institution du régime de police d'Etat est de droit, lorsque le conseil municipal le demande, dans les communes de plus de 2 000 habitants dotées, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1981, d'un corps de police municipale qui réunit les conditions d'effectifs ou de catégories professionnelles définies par décret en Conseil d'Etat, compte tenu de la catégorie à laquelle la commune appartient.

---

#### Article additionnel 44-7 (nouveau).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre II du titre additionnel *bis* (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-7 (nouveau) :

Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini à l'article L 131-2 2° du Code des communes, et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée.

Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements de personnes.

Tous les autres pouvoirs de police énumérés à l'article L 131-2 sont exercés par le maire, y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

Les forces de police étatisée sont chargées, notamment, d'exécuter les arrêtés de police du maire.

Article additionnel 44-8 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre II du titre additionnel II *bis* (*nouveau*) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-8 (*nouveau*) :

I. — L'article L 132-7 du code des communes est abrogé.

II. — Dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, le représentant de l'Etat dans le département a la charge de la police de la voie publique sur les routes à grande circulation en plus des attributions de police exercées dans les communes où la police est étagée, conformément à l'article L 132-8.

---

CHAPITRE III

**Action sociale et santé.**

**Amendement :** Insérer dans le titre additionnel II *bis* (*nouveau*) un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

CHAPITRE III (*nouveau*)

**Action sociale et santé.**

---

Article additionnel 44-9 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du titre additionnel II *bis* (*nouveau*) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-9 (*nouveau*) :

La répartition des charges supportées conjointement au 31 décembre 1981 par l'Etat et les collectivités locales, en application des articles 189 et 190 du Code de la famille et de l'aide sociale, se fait en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui incombent aux départements et aux communes, en application des articles du présent chapitre, de telle sorte que chaque domaine de compétence, chaque prestation de service, soit affecté en totalité à l'une des trois collectivités concernées.

---

Article additionnel 44-10 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du Titre additionnel II *bis* (*nouveau*) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-10 (*nouveau*) :

Les domaines suivants relèvent de la compétence du département qui en assure l'organisation et le financement :

— l'aide sociale aux personnes âgées à l'exception de l'allocation simple visée à l'article 158 du Code de la famille et de l'aide sociale,

- les prestations de services aux personnes handicapées en vertu de l'article 166 du Code de la famille et de l'aide sociale et les frais d'hébergement et d'entretien visés à l'article 168 dudit code, et à l'article 7, paragraphe II de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées,
- l'aide sociale à l'enfance,
- les centres de consultation et activités à domicile de protection maternelle et infantile et la formation des assistantes maternelles,
- l'aide médicale à l'exception des cotisations d'assurance-maladie et de l'aide médicale aux malades mentaux et aux tuberculeux visée à l'article 187 du code précité,
- le service social départemental visé à l'article 28 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relatif aux institutions sociales et médico-sociales,
- le service social visé à l'article 185-1 du code précité,
- les services départementaux de vaccination,
- les dispensaires antituberculeux et les services de vaccination correspondants,
- les dispensaires antivénéériens.

---

**Article additionnel 44-11 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du Titre additionnel II *bis* (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :

**Article additionnel 44-11 (nouveau) :**

Les services municipaux de désinfection et les bureaux municipaux d'hygiène relèvent de la compétence des communes qui en assurent l'organisation et le financement.

---

**Article additionnel 44-12 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du Titre additionnel II *bis* (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :

**Article additionnel 44-12 (nouveau) :**

Les autres formes d'aide sociale et d'action sanitaire sont de la compétence de l'Etat.

En application de l'alinéa précédent, l'Etat finance les formes d'aide suivantes :

- l'aide sociale à la famille,
- l'allocation simple visée à l'article 158 du Code de la famille et de l'aide sociale,
- l'allocation compensatrice et l'allocation différentielle prévue aux articles 39 et 59 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées,
- le fonctionnement des établissements d'aide par le travail et de réadaptation professionnelle prévu à l'article 168 du Code précité, dans la mesure où il est pris en charge au titre de l'aide sociale, l'aide sociale,
- les cotisations d'assurance-maladie prises en charge par l'aide sociale,
- l'aide médicale aux malades mentaux et aux tuberculeux,
- l'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réadaptation sociale visée à l'article 161 et au chapitre VIII du Titre III du code précité, à l'exception du service social visé à l'article 185-1,
- l'allocation instituée à l'article 156 du Code de la famille et de l'aide sociale.

En outre, l'Etat prend en charge les dépenses d'aide sociale pour les bénéficiaires des formes d'aide visées à l'article 188 qui n'ont pas de domicile de secours.

**Article additionnel 44-13 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du titre additionnel II bis (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-13 (nouveau) :

Dans les conditions définies au Code de la famille et de l'aide sociale, le conseil général arrête les règles générales et publiques selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale mises à la charge des collectivités locales.

De même, sous réserve des dispositions dudit code et de celles du code de la santé publique, et sans préjudice des actions organisées à la seule initiative des communes et de leurs groupements, le conseil général définira les conditions dans lesquelles seront exercées les compétences transférées aux collectivités locales.

Le conseil général suit le fonctionnement des établissements et services financés sur des crédits départementaux et exerce sur eux un contrôle.

---

**Article additionnel 44-14 (nouveau).**

**Amendement :** Il est inséré dans le chapitre III du titre additionnel II bis (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-14 (nouveau) :

Les dépenses d'aide sociale et d'action sanitaire mises à la charge des collectivités locales ont un caractère obligatoire. Les communes y participent.

Le conseil général arrête les conditions de répartition des dépenses entre le département et les communes en fonction notamment des ressources de ces collectivités et du domicile des personnes aidées.

Ces dépenses figurent, ainsi que les recettes correspondantes, dans un budget annexe au budget départemental.

Sous réserve de l'application de l'article 201 du Code de la famille et de l'aide sociale, les contestations relatives aux rapports financiers entre les collectivités locales débitrices de l'aide sociale ainsi qu'aux rapports entre les collectivités locales et les établissements d'hospitalisation et de traitement relèvent en premier ressort de la compétence des tribunaux administratifs.

Les conditions d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'Etat.

---

**Article additionnel 44-15 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du titre additionnel II bis (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-15 (nouveau) :

Les dépenses supportées par l'Etat sont récapitulées annuellement dans un état prévisionnel de l'action sanitaire et sociale dans le département. Cet état, présenté au conseil général lors du vote du budget départemental, doit permettre la comparaison avec l'exercice précédent.

**Article additionnel 44-16 bis (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du titre additionnel II bis (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-16 bis (nouveau) :

Par convention passée avec le département, une commune peut exercer directement les compétences qui, en application du présent chapitre sont attribuées au département.

La convention précise les conditions financières et administratives du transfert. Elle ne peut cependant porter atteinte au caractère départemental des services concernés.

---

**Article additionnel 44-17 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du titre additionnel II bis (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-17 (nouveau) :

Les règles dans le cadre desquelles s'exerceront les compétences reconnues à l'Etat et aux collectivités locales, en application du présent chapitre, seront fixées, en tant que de besoin, par une loi ultérieure qui déterminera notamment :

— les procédures d'admission aux différentes formes d'aide sociale, garantissant l'indépendance des commissions d'admission et les voies de recours juridictionnelles contre leur décision ;

— les règles minimales relatives à la mise en jeu de l'obligation alimentaire ainsi qu'à la détermination des sommes laissées à la disposition des bénéficiaires de l'aide sociale placés dans un établissement ;

— les règles présidant à la détermination du domicile de secours ;

— les conditions dans lesquelles le conseil général exercera son contrôle sur la création, le fonctionnement et le financement des établissements et services sociaux, médico-sociaux et de long séjour.

---

**Article additionnel 44-18 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du titre additionnel II bis (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-18 (nouveau).

I - L'article 192 du code de la famille et de l'aide sociale est abrogé.

II - Les deux derniers alinéas de l'article 28 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales sont abrogés.

---

**CHAPITRE IV**

**Education.**

**Amendement :** Insérer dans le titre additionnel II bis (nouveau) un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

CHAPITRE IV (nouveau)

**Education.**

---

**Article additionnel 44-19 (nouveau)**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre IV du titre additionnel II *bis* (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-19 (nouveau) :

Les communes ont la charge des écoles maternelles et élémentaires, à l'exception des dépenses de personnel, quel qu'il soit, dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi du 19 juillet 1889 sur les dépenses ordinaires de l'enseignement primaire public.

---

**Article additionnel 44-20 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre IV du titre additionnel II *bis* (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-20 (nouveau) :

Dans le deuxième alinéa de l'article 14 de la loi du 30 octobre 1886 indiquant les dépenses obligatoires pour les communes en matière d'enseignement, le membre de phrase :

« ... le logement de chacun des membres du personnel enseignant attachés à ces écoles... » est abrogé.

---

**Article additionnel 44-21 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre IV du titre II *bis* (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-21 (nouveau) :

L'article 2 de la loi du 19 juillet 1889 sur les dépenses ordinaires de l'instruction primaire publique et les traitements du personnel de ce service, qui indique les dépenses à la charge de l'Etat, est complété par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« 9° les indemnités représentatives du logement des maîtres. »

---

**Article additionnel 44-22 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre IV du titre additionnel II *bis* (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-22 (nouveau) :

L'Etat a la charge des lycées, le département a la charge des collèges, à l'exception des dépenses de personnel quel qu'il soit. Une loi ultérieure déterminera les conditions de transfert relevant de cette nouvelle répartition des compétences.

Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les communes et les groupements de communes propriétaires d'un lycée ou d'un collège peuvent passer des conventions avec l'Etat ou les

départements pour leur transférer soit la propriété, soit tout ou partie des droits et obligations découlant de la propriété et du fonctionnement de l'établissement scolaire. Ces conventions ne donnent lieu à aucune imposition ou perception de frais.

---

**Article additionnel 44-23 (nouveau).**

**Amendement : Insérer dans le chapitre IV du titre additionnel II bis (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :**

**Article additionnel 44-23 (nouveau) :**

L'aide financière aux familles des élèves dont la situation matérielle justifie cette intervention et qui fréquentent des établissements scolaires publics et des établissements privés habilités à recevoir des boursiers, relève de la compétence du département.

Le conseil général détermine les principes et les modalités d'octroi de cette aide financière, qui ne peut être inférieure à un minimum fixé chaque année par la loi de finances.

A cet effet, le conseil général arrête le barème applicable dans le département. Ce barème est public et contient les règles d'attribution qui doivent tenir compte exclusivement des ressources et des charges de l'enfant et de sa famille.

L'octroi de l'aide financière se fait par l'intermédiaire de commissions locales dans lesquelles les communes sont représentées. Le conseil général fixe les règles de composition et de fonctionnement de ces commissions. Les règles de recours à l'échelon départemental et à l'échelon national contre les décisions de ces commissions sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Afin de pouvoir estimer les ressources de la famille, les autorités qui examinent les demandes de bourses ont connaissance, entre autres indications, des impositions des personnes concernées et des bases de ces impositions.

L'Etat met gratuitement à la disposition des départements qui le désirent les services nécessaires à l'instruction des demandes d'aide aux familles. Ces services présentent les dossiers aux commissions d'admission.

Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables aux aides accordées aux élèves des classes préparatoires aux grandes écoles et des sections de techniciens supérieurs, qui restent de la compétence de l'Etat.

---

**Article additionnel 44-24 (nouveau).**

**Amendement : Insérer dans le chapitre IV du titre additionnel II bis (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :**

**Article additionnel 44-24 (nouveau) :**

Les départements ont la responsabilité des transports scolaires. Le conseil général arrête les modalités de fonctionnement de ces transports qui doivent bénéficier également à tous les enfants placés dans les mêmes conditions et accomplissant leur préscolarité et leur scolarité obligatoire dans le département.

Le Conseil général arrête le plan départemental des transports scolaires. Dans le cadre de ce plan, si le conseil général n'en a pas autrement décidé en prenant lui-même ces transports en charge, ils sont organisés par les communes ou leurs groupements, les établissements d'enseignement, les associations de parents d'élèves et les associations familiales.

## CHAPITRE V

### Culture

---

**Amendement :** Dans le titre additionnel II *bis* (*nouveau*) introduire un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

CHAPITRE V (*nouveau*)

Culture

---

Article additionnel 44-25 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre V du titre additionnel II *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-25 (*nouveau*)

Les communes, les départements et les régions participent au développement culturel de la Nation.

Il est créé, à cet effet, un fonds d'intervention culturelle comprenant trois sections : la section communale, la section départementale et la section régionale.

Les crédits affectés à ce fonds sont déterminés par la loi de finances et répartis selon des critères fixés par cette loi.

---

Article additionnel 44-26 (*nouveau*)

**Amendement :** Insérer dans le chapitre V du titre II *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-26 (*nouveau*) :

La construction, l'équipement et la gestion des écoles et conservatoires de musique et des bibliothèques municipales sont de la compétence des communes.

Article additionnel 44-27 (*nouveau*)

**Amendement** : Insérer dans le chapitre V (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-27 (*nouveau*) :

Les dépenses d'équipement, de fonctionnement et de personnel des musées classés et des bibliothèques classées sont à la charge de l'Etat.

---

CHAPITRE VI

**Aménagement du territoire.**

**Amendement** : Insérer dans le titre additionnel II *bis* (*nouveau*), un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

CHAPITRE VI (*nouveau*)

**Aménagement du territoire.**

---

Article additionnel 44-28 (*nouveau*)

**Amendement** : Insérer dans le chapitre VI du titre additionnel II *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-28 (*nouveau*) :

Les règles d'aménagement du territoire sont définies par la loi. Leurs modalités d'application sont arrêtées par décret en Conseil d'Etat après consultation des régions.

---

Article additionnel 44-29 (*nouveau*)

**Amendement** : Insérer dans le chapitre VI du titre additionnel II *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-29 (*nouveau*) :

Les schémas des grands équipements publics sont établis par l'Etat en collaboration avec les régions et les départements concernés.

## CHAPITRE VII

### Urbanisme et environnement

**Amendement :** Insérer dans le titre additionnel II *bis (nouveau)*, un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

**CHAPITRE VII (nouveau)**

**Urbanisme et Environnement.**

---

#### Article additionnel 44-30 (nouveau)

**Amendement :** Insérer dans le chapitre VI du titre additionnel II *bis (nouveau)*, un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-30 (nouveau) :

Les règles générales d'urbanisme sont définies par la loi.

---

#### Article additionnel 44-31 (nouveau)

**Amendement :** Insérer dans le chapitre VII du titre II *bis (nouveau)* un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-31 (nouveau) :

Il y a, dans chaque département, un ou plusieurs schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme.

Sauf opposition du Conseil général, ils sont établis sous l'autorité du président du Conseil général.

Ces documents devront respecter les règles d'aménagement du territoire définies par la loi et être compatibles avec les dispositions des schémas des grands équipements publics.

Ils sont notifiés au représentant de l'Etat dans les conditions définies à l'article 3 de la présente loi.

Ils sont notifiés au représentant de l'Etat dans les conditions définies aux articles 2 et 3 de la présente loi.

---

#### Article additionnel 44-32 (nouveau)

**Amendement :** Insérer dans le chapitre VII du titre additionnel II *bis (nouveau)*, un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-32 (*nouveau*)

Les communes ou, lorsqu'ils ont compétence en matière d'urbanisme, les établissements publics groupant les communes, peuvent élaborer un plan d'occupation des sols. Ces plans doivent être compatibles avec les dispositions des schémas de grands équipements publics définis à l'article 44-29 (*nouveau*) ci-dessus et, s'il en existe, avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme élaborés dans les conditions définies à l'article précédent.

Ces plans sont votés par les conseils municipaux ou les organes délibérants des groupements de communes concernés. Ils sont alors rendus publics et soumis à enquête.

Ils sont notifiés au représentant de l'Etat dans le département, dans les conditions prévues à l'article 3 de la présente loi, ainsi qu'au président du conseil général.

Ces autorités sont tenues de faire part de leurs observations au conseil municipal ou aux organes délibérants des groupements de communes concernés, dans le délai de deux mois.

Au vu des résultats de l'enquête et de l'avis éventuel du représentant de l'Etat ou du président du Conseil général les conseils municipaux ou les organes délibérants des groupements de communes concernées délibèrent à nouveau. S'ils décident des modifications, partielles ou non, au plan qu'ils ont au préalable adopté ou s'ils rejettent les observations qui leur sont faites, les délibérations concernées sont transmises aux mêmes autorités qui doivent se prononcer dans un délai de 15 jours.

Si, à l'expiration des délais définis aux deux alinéas précédents, l'une de ces autorités n'a pas fait connaître son opposition, le plan est considéré comme opposable aux tiers. Si le représentant de l'Etat ou le président du conseil général manifestent leur opposition, le plan est rendu exécutoire par décret en Conseil d'Etat.

Lorsque le plan est opposable aux tiers, il est publié et tenu à la disposition du public.

Sans préjudice des dispositions du droit commun, il peut faire l'objet d'un recours dans les conditions prévues à l'article 3 et à l'article additionnel (*nouveau*) après l'article 3 ci-dessus.

---

Article additionnel 44-33 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre VII du titre additionnel II *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-33 (*nouveau*):

La loi fixe les cas et conditions dans lesquels une commune peut établir et publier, après délibération du conseil municipal, une carte, opposable aux tiers, qui détermine, après enquête publique, consultation du conseil municipal des communes limitrophes, et sans autre formalité, les zones inconstructibles ainsi qu'éventuellement les conditions d'application des règles générales d'urbanisme dans les zones où la construction peut être autorisée. La carte communale doit être compatible avec les dispositions des schémas de grands équipements publics définis à l'article 44-29 (*nouveau*) ci-dessus et, s'il en existe, avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme élaborés dans les conditions définies à l'article 44-31 (*nouveau*) ci-dessus.

Sans préjudice des dispositions du droit commun, elle peut faire l'objet d'un recours dans les conditions prévues à l'article 3 et à l'article additionnel (*nouveau*) après l'article 3 ci-dessus.

Article additionnel 44-34 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre VII du titre additionnel II *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-34 (*nouveau*):

Le maire, agissant au nom de la commune, instruit les demandes de permis de construire et statue sur elles dans les conditions fixées par la loi.

---

Article additionnel 44-35 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre VII du titre additionnel II *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-35 (*nouveau*):

Les demandes 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 certificats de conformité sont délivrés par l'autorité qui, en application de l'article précédent, a compétence pour délivrer le permis de construire.

---

Article additionnel 44-36 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre VII du titre additionnel II *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-36 (*nouveau*):

Le maire peut confier aux services de l'Etat ou du département chargés de l'urbanisme le soin d'instruire sous son autorité les demandes de permis de construire ou les autres demandes d'utilisation du sol sur lesquelles il a compétence pour statuer. Ce concours ne donne pas lieu à rémunération.

---

Article additionnel 44-37 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre VII du titre additionnel II *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-37 (*nouveau*):

Les communes ou, lorsqu'ils ont compétence en matière d'aménagement urbain, les établissements publics groupant les communes sont compétents pour décider et diriger toutes les opérations d'aménagement urbain, notamment celles qui sont de nature à améliorer le cadre de vie, à assurer la conservation, la restauration ou la mise en valeur architecturale ou à per-

mettre une meilleure utilisation du patrimoine bâti ou non bâti, à assurer une meilleure répartition des activités ou à mettre en œuvre une politique sociale de l'habitat.

Une loi ultérieure déterminera les conditions d'application du présent article en révisant, notamment, la législation relative à la rénovation urbaine, à la restauration immobilière, aux secteurs sauvegardés, aux immeubles insalubres, aux opérations d'urbanisation et aux lotissements.

Cette loi déterminera également l'autorité compétente pour constater l'utilité publique lorsque l'exécution des programmes d'aménagement urbain impliquera qu'il soit porté atteinte aux droits des tiers par l'expropriation ou la prescription de travaux.

---

## CHAPITRE VIII

### Actions économiques.

**Amendement :** Insérer dans le titre additionnel II *bis* (nouveau), un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

CHAPITRE VIII (nouveau)

Actions économiques.

---

### Art. 44-28 (nouveau).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre VIII du titre additionnel II *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

Article additionnel 44-38 (nouveau) :

L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale et de la défense de l'emploi.

Néanmoins, et sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie et du principe de l'égalité des citoyens devant la loi, le conseil municipal, le conseil général et le conseil régional peuvent intervenir en matière économique et sociale, dans les conditions prévues au présent chapitre et, en particulier, à l'article additionnel 44-42 (nouveau) ci-après.

---

**Article additionnel 44-39 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre VIII du titre additionnel II bis (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Article additionnel 44-39 (nouveau) :**

Le conseil général et le conseil régional ont la faculté d'accorder leur concours au redressement des entreprises en difficulté. Le conseil municipal peut également participer à ce fonds de concours.

Par dérogation au deuxième alinéa de l'article additionnel 44-42 ci-dessous, ces mesures peuvent prendre la forme d'avances qui doivent être remboursées dans le délai d'un an maximum. Elles peuvent également prendre la forme de bonification d'intérêts des prêts consentis par les entreprises de crédit.

---

**Article additionnel 44-40 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre VIII du titre additionnel II bis (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Article additionnel 44-40 (nouveau) :**

Les départements et les régions peuvent attribuer, par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 44-42 (nouveau) ci-dessous, des aides financières pour faciliter l'installation des entreprises et la création de nouveaux emplois.

Les modalités de ces aides financières sont définies par décret en Conseil d'Etat après consultation des régions.

La région peut également concourir au développement économique par :

— le cautionnement des prêts consentis aux entreprises par les sociétés de développement régional ou les sociétés financières régionales ou inter-régionales ;

— la participation au financement de conventions passées avec les entreprises afin de contribuer au développement de l'innovation ;

— la participation au financement de toute opération de promotion et d'exportation des produits régionaux.

---

**Article additionnel 44-41 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre VIII du titre additionnel II bis (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 44-41 (nouveau) :**

Dans le but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural, les communes et les départements peuvent intervenir en matière économique et sociale lorsque l'initiative privée est défaillante.

Ces mesures d'aides peuvent notamment prendre la forme de subventions ou de primes.

**Article additionnel 44-42 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre VIII du titre additionnel II *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Article additionnel 44-42 (nouveau) :**

Le montant annuel de l'ensemble des interventions définies au présent chapitre, à l'exclusion de la réalisation des équipements d'accueil ou d'environnement des entreprises qui sont de la responsabilité normale des communes et des départements, ne peut, pour une même collectivité territoriale, excéder 5 % des recettes fiscales figurant à son compte administratif de l'avant-dernier exercice.

En outre, sous réserve des dispositions particulières définies aux articles précédents, ces interventions ne pourront jamais prendre la forme de subventions, de prêts, de garanties d'emprunts et de prises de participation dans le capital d'une société ou de toute autre entreprise à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou activités d'intérêt général.

## INTITULE DU TITRE III

**Amendement :** Rédiger comme suit l'intitulé du titre III :

TITRE III

**De la région.**

**Amendement :** Avant l'article 45, insérer un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

CHAPITRE PREMIER

**Vocation et organisation de la région.**

---

Art. 45.

**Amendement :** Supprimer cet article.

---

Art. 45 *bis*.

**Amendement :** Supprimer cet article.

---

Art. 46.

**Amendement :** Rédiger ainsi cet article :

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fixant les conditions d'élection des conseils régionaux et de composition des comités économiques et sociaux, les régions, même lorsqu'elles ne comprennent qu'un département, demeurent des établissements publics régis, sous réserve des modifications qui résultent de la présente loi, par les dispositions de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 et pour l'Ile-de-France par la loi n° 76-394 du 6 mai 1976.

---

**Art. 47.**

**Amendement : Rédiger ainsi cet article :**

Le conseil régional par ses délibérations, le président du conseil régional par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, le comité économique et social par ses avis, concourent à l'administration de la région.

---

**Art. 47 bis.**

**Amendement : Supprimer cet article.**

---

**Art. 47 ter.**

**Amendement : Supprimer cet article.**

---

**Art. 47 quater.**

**Amendement : Rédiger ainsi cet article :**

L'établissement public régional a pour mission, en collaboration avec l'Etat et dans le respect des attributions des départements et des communes, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région.

---

**Art. 48.**

**Amendement : Rédiger ainsi cet article :**

La région participe aux dépenses de fonctionnement des équipements dont elle a contribué à assurer la réalisation.

Elle peut créer les services et recruter les personnels nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

---

**Art. 48 bis.**

**Amendement : Rédiger ainsi cet article :**

La région concourt, par ses avis, à l'élaboration du plan national.

Après consultation des collectivités locales, elle élabore le plan régional, dans le respect des orientations du plan national et des normes et critères fixés par la loi portant approbation de ce dernier.

Elle propose aux collectivités territoriales de la région toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements publics locaux dans la région.

---

**Article additionnel (*nouveau*) après l'article 48 bis.**

**Amendement : Après l'article 48 bis, insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :**

La région concourt à la définition de la politique de la formation professionnelle. Sans préjudice des responsabilités de l'Etat en matière d'enseignement technique, elle assure sa mise en œuvre, notamment en favorisant la coordination des diverses initiatives.

---

**Article additionnel (*nouveau*) après l'article 48 bis.**

**Amendement : Après l'article 48 bis, insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :**

Les régions peuvent participer au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement inter-régionales ou propres à chaque région, existantes ou à créer. Elles peuvent, dans les mêmes conditions, participer au capital des sociétés d'économie mixte.

---

**Article additionnel (*nouveau*) après l'article 48 bis.**

**Amendement : Après l'article 48 bis, insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :**

I — Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 1465 du Code général des impôts, les mots :

« Les collectivités locales et les communautés urbaines peuvent, par une délibération de portée générale, exonérer de la taxe professionnelle, en totalité ou en partie... »

sont remplacés par les mots :

« Les collectivités locales, les communautés urbaines et les régions peuvent, par une délibération de portée générale, exonérer de la part de la taxe professionnelle qui leur revient, en totalité ou en partie... ».

Il — Le huitième alinéa du même article est ainsi rédigé :

« Pour l'application du présent article les délibérations prises par les conseils municipaux s'appliquent aux impositions perçues au profit des groupements de communes autres que les communautés urbaines. »

---

### Article additionnel (*nouveau*) après l'article 48 *ter*.

**Amendement :** Après l'article 48 *ter*, insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

L'alinéa 2° de l'article 19 du Code des Caisses d'épargne est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2° En prêts aux communes, syndicats de communes, communautés urbaines, districts urbains, départements, territoires d'outre-mer, chambres de commerce, sociétés de développement régional et en prêts ou valeurs bénéficiant de la garantie de ces collectivités. »

---

### Article additionnel (*nouveau*) après l'article 48 *ter*.

**Amendement :** Après l'article 48 *ter*, insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Les troisième et quatrième alinéas de l'article 45 du Code des Caisses d'épargne sont rédigés comme suit :

« Ce pourcentage, qui ne peut être inférieur à 60 %, est fixé pour l'ensemble des Caisses avant le 1<sup>er</sup> novembre pour l'exercice suivant, par décret pris sur le rapport du Ministre de l'Economie et des Finances après avis de la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations et de la Commission supérieure des Caisses d'épargne.

« A la somme ainsi déterminée s'ajoutent, pour chaque caisse, 60 % du montant des remboursements effectués au cours de l'année précédente sur le montant des prêts consentis antérieurement. »

---

### Intitulé de chapitre avant l'article 49.

**Amendement :** Avant l'article 49, insérer un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

#### CHAPITRE III

**Suppression des tutelles et transfert  
du pouvoir exécutif.**

---

**Art. 49.**

**Amendement : Rédiger comme suit cet article :**

Les délibérations, arrêtés et conventions relatives aux marchés des autorités régionales sont exécutoires de plein droit dans les conditions définies pour les actes analogues des autorités communales, par les articles 2 et 3 de la présente loi.

---

**Art. 49 bis.**

**Amendement : Supprimer cet article.**

---

**Art. 50.**

**Amendement : Rédiger ainsi cet article :**

Le conseil régional élit son président et un ou plusieurs vice-présidents.

Il établit son règlement intérieur.

Il se réunit à l'initiative de son président au moins une fois par trimestre. Il peut, en outre, se réunir à la demande de la moitié au moins de ses membres sur un ordre du jour déterminé et pour une durée qui ne peut excéder cinq jours.

---

**Art. 50 bis.**

**Amendement : Rédiger comme suit cet article :**

Chaque année, le président rend compte au conseil régional, par un rapport spécial et détaillé, de la situation de la région, de l'activité et du financement des organismes placés sous sa dépendance. Ce rapport écrit précise, en outre, l'état d'exécution des délibérations du conseil régional et la situation financière de la région.

Quinze jours avant cette même séance, les conseillers régionaux reçoivent également un rapport écrit du représentant de l'Etat sur l'action de l'Etat dans la région.

Ces rapports donnent lieu à un débat.

---

**Art. 51.**

**Amendement : Rédiger comme suit cet article :**

Le président du conseil régional est l'organe exécutif de la région. Il prépare et exécute les délibérations du conseil régional.

Il est l'ordonnateur des dépenses de la région et prescrit l'exécution des dépenses régionales.

Il est seul chargé de l'administration ; à ce titre, il est le chef des services de la région. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs de ses vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ceux-ci, à des membres du conseil régional.

---

**Art. 51 bis.**

**Amendement : Supprimer cet article.**

---

**Art. 51 ter.**

**Amendement : Supprimer cet article.**

---

**Art. 51 quater.**

**Amendement : Supprimer cet article.**

---

**Art. 51 quinquies.**

**Amendement : Supprimer cet article.**

---

**Art. 52.**

**Amendement : Rédiger ainsi cet article :**

Il y a un représentant de l'Etat auprès de la région. Il a la charge des intérêts nationaux du contrôle administratif et du respect des lois auprès d'elle.

---

**Art. 52 bis.**

**Amendement : Rédiger ainsi cet article :**

Le représentant de l'Etat auprès de la région a entrée au conseil régional.

Il doit être entendu par le conseil régional sur demande du Premier ministre.

---

**Art. 53.**

**Amendement : Rédiger comme suit cet article :**

I — Le comptable de la région est un comptable direct du Trésor ayant qualité de comptable principal.

Il ne peut être chargé des fonctions de comptable de l'Etat. Il est nommé par le ministre du Budget après information préalable du président du Conseil régional.

Il est tenu de produire ses comptes devant la Chambre régionale des comptes qui statue par voie de jugement.

Le comptable de la région prête serment devant la Chambre régionale des comptes.

II — Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité ou de la légalité des décisions prises par l'ordonnateur ; il ne peut soumettre ses décisions qu'à un contrôle de régularité. Il est tenu de motiver son opposition au paiement.

Lorsque le comptable de la région notifie son opposition au paiement d'une dépense, le président du conseil régional peut adresser un ordre de réquisition au comptable qui s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance des fonds régionaux disponibles, de dépense ordonnée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants, ou d'absence totale de justification du service fait.

L'ordre de réquisition est notifié à la Chambre régionale des comptes.

En cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre.

---

**Art. 54.**

**Amendement : Rédiger comme suit cet article :**

Les dates limites de vote du budget régional, les conditions de son équilibre réel et la procédure de redressement du déficit budgétaire sont les mêmes que celles qui ont été définies pour les budgets communaux aux articles 5 A, 5 et 6 de la présente loi.

---

**Art. 55.**

**Amendement : Supprimer cet article.**

---

**Article additionnel 55-1 (nouveau).**

**Amendement : Après l'article 55, insérer un article additionnel ainsi rédigé :**

**Article additionnel 55-1 (nouveau) :**

L'ensemble des dispositions du présent titre ainsi que les dispositions en vigueur qui continuent à s'appliquer aux régions, en vertu de la loi du 5 juillet 1972 et de celle du 6 mai 1976, seront insérées dans un Code des régions par des décrets en Conseil d'Etat pris après avis de la commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires.

---

**Article additionnel 55-2 (nouveau).**

**Amendement : Après l'intitulé 55, insérer un article additionnel ainsi rédigé :**

**Art. additionnel 55-2 (nouveau) :**

Sont abrogées toutes les dispositions prévoyant l'annulation par le gouvernement ou ses représentants des délibérations, arrêtés et conventions relatives aux marchés des autorités régionales ainsi que toutes celles les soumettant à approbation.

---

### TITRE III *bis* (nouveau)

#### **Les conséquences des transferts de compétence.**

Intitulé de titre additionnel après le titre III

**Amendement :** Après le titre III, introduire un intitulé de titre additionnel ainsi rédigé :

Titre additionnel III *bis* (nouveau) :

Les conséquences des transferts de compétences.

---

Intitulé de chapitre

**Amendement :** Insérer dans le titre additionnel III *bis* (nouveau), un intitulé de chapitre (nouveau) ainsi rédigé :

CHAPITRE PREMIER (nouveau)

L'organisation des services.

---

Art. additionnel 55-3 (nouveau).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre premier du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

Art. additionnel 55-3 (nouveau) :

Tout transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales s'accompagne du transfert des services correspondants.

Le transfert des services entraîne de plein droit la mise à disposition des immeubles et des meubles qui leur sont affectés ainsi que, dans les mêmes conditions que celles qui sont prévues pour le service public de la justice, par le deuxième alinéa de l'article 44-2 additionnel (nouveau) et par les articles 44-3 et 44-4 (nouveaux) des droits et obligations y afférents.

---

Art. additionnel 55-4 (*nouveau*).

**Amendement:** Dans le chapitre premier du titre additionnel III *bis* (*nouveau*), insérer un article additionnel ainsi rédigé:

Art. additionnel 55-4 (*nouveau*):

Le président du conseil général dispose, sous le contrôle du conseil général, des services nécessaires à la mise en œuvre des compétences du département telles qu'elles sont définies dans le titre additionnel II *bis* (*nouveau*) ci-dessus.

---

Art. additionnel 55-5 (*nouveau*).

**Amendement:** Dans le chapitre premier du titre additionnel III *bis* (*nouveau*), insérer un article additionnel ainsi rédigé:

Art. additionnel 55-5 (*nouveau*):

Sont transférés à la collectivité départementale les services de la préfecture nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations du conseil général.

---

Art. additionnel 55-6 (*nouveau*).

**Amendement:** Insérer dans le chapitre premier du titre additionnel III *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé:

Art. additionnel 55-6 (*nouveau*):

Les services départementaux de l'équipement, la part des services de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale qui seront nécessaires à l'exercice des compétences transférées aux collectivités locales en application du titre additionnel II *bis* (*nouveau*) sont transférés au département et placés sous l'autorité du président du conseil général.

---

Art. additionnel 55-7 (*nouveau*).

**Amendement:** Insérer dans le chapitre premier du titre additionnel III *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé:

Art. additionnel 55-7 (*nouveau*):

Les services autres que ceux mentionnés à l'article précédent et qui sont nécessaires à l'exercice des compétences du département sont, à la demande du président du conseil général, mis à la disposition du conseil général; pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels sont placés sous l'autorité du président du conseil général.

---

**Art. additionnel 55-8 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre premier du titre additionnel III *bis (nouveau)*, un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-8 (nouveau) :**

Les personnels des services de la préfecture et des services extérieurs de l'Etat transférés au département sont placés sous l'autorité du président du conseil général quel que soit le statut dont ils bénéficient à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Leurs droits acquis sont maintenus. Ils bénéficient d'un droit d'option entre le statut dont ils relèvent et l'intégration dans la fonction publique départementale qui sera définie en application du chapitre II ci-après.

---

**Art. additionnel 55-9 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre premier du titre additionnel III *bis (nouveau)*, un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-9 (nouveau) :**

Dès l'entrée en vigueur de la présente loi et sans que cela préjuge de la répartition définitive des services, le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département pourront définir les conditions dans lesquelles les services et les personnels correspondants seront placés sous l'autorité du président du conseil général pour la part de leurs activités qu'ils effectuent en faveur du département.

Dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, un décret en conseil d'Etat déterminera, département par département, les conditions d'application du présent chapitre.

---

**Art. additionnel 55-10(nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre premier du titre additionnel III *bis (nouveau)*, un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-10 (nouveau) :**

Les services de la préfecture de région nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations du conseil régional sont transférés à la région et placés sous l'autorité de l'organe exécutif de la région et sous le contrôle du conseil régional.

---

**Intitulé de chapitre**

**Amendement :** Insérer dans le titre additionnel III *bis (nouveau)*, un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

**CHAPITRE II (nouveau)**

**Création d'une fonction publique locale.**

---

**Art. additionnel 55-11 (nouveau).**

**Amendement:** Insérer dans le chapitre II du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-11 (nouveau):**

Par les dispositions du présent titre, la République assure aux fonctionnaires de ses collectivités locales et de leurs établissements publics la protection législative de leurs garanties fondamentales.

---

**Art. additionnel 55-12 (nouveau).**

**Amendement:** Insérer dans le chapitre II du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-12 (nouveau):**

L'ensemble des personnels titulaires actuellement employés dans les communes et les départements et qui ne bénéficient pas à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, des garanties des fonctionnaires de l'Etat, sont placés, sous réserve des dispositions de l'article IX du Code de la santé publique et de l'aide sociale, soit sous le statut de la fonction communale, tel qu'il est défini par le titre IV du Code des communes, modifié par les dispositions du présent chapitre, soit sous le statut de la fonction publique départementale, tel qu'il sera défini en application des dispositions du présent chapitre.

---

**Art. additionnel 55-13 (nouveau).**

**Amendement:** Insérer dans le chapitre II du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-13 (nouveau):**

Le conseil municipal fixe par une délibération la liste des emplois permanents à temps complet confiés à un personnel exclusivement communal.

Les agents titulaires de ces emplois appartiennent à la fonction communale. Ils ont la qualité de fonctionnaire communal.

---

**Art. additionnel 55-14 (nouveau).**

**Amendement:** Insérer dans le chapitre II du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-14 (nouveau):**

Le conseil municipal détermine les effectifs des différents emplois communaux.

Il peut s'inspirer d'un tableau type de ces différents emplois tenant compte de l'impor-

tance respective des communes et établi après avis de la commission nationale paritaire du personnel communal dans des conditions qui seront définies par la loi portant statut de la fonction publique locale.

---

**Art. additionnel 55-15 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre II du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-15 (nouveau) :**

Dans les six mois qui suivront la promulgation de la présente loi, une loi ultérieure portera statut du personnel départemental. Cette loi donnera au personnel départemental titularisé la qualité de fonctionnaire et des avantages équivalents à ceux qui sont accordés aux fonctionnaires de l'Etat.

---

**Art. additionnel 55-16 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre II du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-16 (nouveau) :**

Le conseil général fixe par une délibération la liste des emplois permanents à temps complet confiés à un personnel exclusivement départemental.

Les agents titulaires de ces emplois appartiennent à la fonction départementale. Ils ont la qualité de fonctionnaire départemental.

---

**Art. additionnel 55-17 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre II du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-17 (nouveau) :**

Les emplois de fonctionnaires communaux et départementaux sont répartis après avis des commissions paritaires compétentes et dans des conditions qui seront définies par la loi en quatre catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant, par les lettres A, B, C, D. Chacune de ces catégories correspond à la catégorie de fonctionnaire de l'Etat désigné par la même lettre en application du deuxième alinéa de l'article 17 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

Les conditions de recrutement des fonctionnaires communaux et départementaux sont fixées par la loi.

A l'intérieur de chacune des catégories les emplois sont organisés en cadres d'emplois de façon à assurer un déroulement normal des carrières.

A chaque emploi est attachée une échelle indiciaire analogue à celle de l'emploi correspondant de la fonction publique d'Etat. Les rémunérations allouées par les communes ou les départements à leurs fonctionnaires sont égales aux rémunérations des fonctionnaires de l'Etat ayant des fonctions équivalentes.

Le maire ou le président du conseil général prennent toute disposition permettant, dans les conditions fixées par les lois et les règlements, l'exercice des droits syndicaux par le personnel de la commune ou du département et par leurs représentants.

---

**Art. additionnel 55-18 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre II du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-18 (nouveau) :**

La formation des fonctionnaires des collectivités locales est assurée en liaison avec les syndicats de communes pour le personnel par le centre de formation des personnels communaux qui prend le titre de Centre de Formation des Personnels des Collectivités locales.

---

**Art. additionnel 55-19 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre II du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-19 (nouveau) :**

La spécificité de la fonction publique communale et de la fonction publique départementale est reconnue par la loi. Toutefois, les fonctionnaires communaux et les fonctionnaires départementaux peuvent être détachés dans un emploi de la fonction publique d'Etat ; de la même façon, les fonctionnaires de l'Etat peuvent être détachés dans un emploi de la fonction publique communale ou départementale ; ils pourront y être intégrés et reclassés dans un corps ou, suivant le cas, dans un cadre d'emploi en tenant compte de leur ancienneté.

---

**Article additionnel 55-20 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre II du titre additionnel III *bis* (nouveau) un article additionnel ainsi rédigé :

I — Dans l'article L. 412-2 du Code des communes sont abrogés les mots : « soumises à l'approbation de l'autorité supérieure ».

II — Dans le second alinéa de l'article L. 412-27 sont abrogés les mots : « dans les emplois déterminés par une décision de l'autorité supérieure ».

III — Dans l'article L. 412-40 du Code des communes sont abrogés les mots : « avec l'agrément de l'autorité supérieure ».

IV — Dans l'article L. 412-47 du Code des communes sont abrogés les mots : « ... agréés et... »

## Intitulé de chapitre

**Amendement :** Insérer dans le titre additionnel III *bis* (*nouveau*), un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

### CHAPITRE III (*nouveau*)

#### Création d'un statut des élus locaux.

---

Art. additionnel 55-21 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du titre additionnel III *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

#### Art. additionnel 55-21 (*nouveau*):

Les fonctions de conseiller municipal, de conseiller général et de conseiller régional sont gratuites sous réserve des dispositions du présent chapitre.

---

## Intitulé de section (*nouvelle*).

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du titre additionnel III *bis* (*nouveau*), un intitulé de section I ainsi rédigé :

### SECTION I (*nouvelle*)

#### Garanties d'exercice de certains mandats locaux.

---

Art. additionnel 55-22 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans la section I du chapitre III du titre additionnel III *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

#### Art. additionnel 55-22 (*nouveau*):

Tout employeur est tenu de laisser à ses salariés, membres d'un conseil municipal, d'un conseil général ou d'un conseil régional, le temps nécessaire pour participer aux séances de ce conseil ou de ses commissions ou pour représenter suivant le cas la commune, le département ou la région dans un organisme qui en dépend directement, quand ils ont été chargés d'assurer cette représentation par décision de l'assemblée dont ils font partie.

Ce temps d'absence de l'entreprise ou du service ne donne pas lieu à rémunération de la part de l'employeur; il peut être remplacé.

---

Art. additionnel 55-23 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans la section I du chapitre III du titre additionnel III *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

#### Art. additionnel 55-23 (*nouveau*):

Sans préjudice de l'article précédent, les employeurs qui occupent plus de dix salariés dans le même établissement sont tenus d'accorder des autorisations spéciales d'absence aux membres du conseil municipal, du conseil général ou du conseil régional bénéficiant d'une indemnité de fonction.

**Art. additionnel 55-24 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans la section I du chapitre III du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

Art. additionnel 55-24 (nouveau) :

Les suspensions de travail prévues aux articles précédents ne peuvent être une cause de rupture par l'employeur du contrat de travail et ce, à peine de nullité du licenciement.

---

**Art. additionnel 55-25 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans la section I du chapitre III du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

Art. additionnel 55-25 (nouveau) :

Les dispositions des articles précédents s'appliquent aux agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics.

---

**Intitulé de section.**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du titre additionnel III *bis* (nouveau), un intitulé de section ainsi rédigé :

SECTION II (nouvelle)

**Compensations pécuniaires à l'exercice de certains mandats locaux.**

---

**Art. additionnel 55-26 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans la section II du chapitre III du titre additionnel II *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

Art. additionnel 55-26 (nouveau) :

Les maires et adjoints des communes, les présidents et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoints, et les membres de certains conseils municipaux ont droit à des indemnités de fonctions destinées à compenser les charges inhérentes à leur mandat dans les conditions fixées aux articles ci-après. Ces indemnités constituent pour les communes une dépense obligatoire.

Le montant de ces indemnités est déterminé dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat par référence à l'échelle des indices de traitement de la fonction publique.

---

**Art. additionnel 55-27 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans la section II du chapitre III du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-27 (nouveau) :**

Dans les communes de plus de 30 000 habitants, les conseils municipaux peuvent voter des indemnités de fonctions aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints sans que le total de ces indemnités puisse dépasser le chiffre prévu comme maximum pour l'indemnité du maire en application de l'article précédent.

Dans les communes de plus de 400 000 habitants, le montant des indemnités dont peuvent bénéficier les conseillers municipaux est déterminé dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat.

---

**Art. additionnel 55-28 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans la section II du chapitre III du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-28 (nouveau) :**

Pendant la durée des sessions et des réunions des commissions réglementaires, ainsi que pendant la durée des missions dont ils sont chargés en application de l'article 51 ou de l'article 91 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, les conseillers généraux peuvent recevoir une indemnité pour chaque journée de présence à l'assemblée, aux séances des dites commissions ou pour les journées passées en mission. Cette indemnité constitue pour les départements une dépense obligatoire.

Le montant de l'indemnité journalière est fixé par le conseil général sans pouvoir excéder le vingtième du traitement de président de tribunal administratif hors classe, à son indice terminal.

---

**Art. additionnel 55-29 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans la section II du chapitre III du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-29 (nouveau) :**

Lorsque le président du conseil général n'est pas membre du Gouvernement, de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil constitutionnel ou de l'Assemblée des communautés européennes, il peut recevoir l'indemnité journalière prévue à l'article précédent et majorée dans la limite de 50 %, à raison de chaque journée de présence à l'Assemblée dans la limite annuelle de quatre journées en moyenne par semaine.

Les conseils généraux peuvent également majorer, dans la limite de 25 %, l'indemnité journalière des vice-présidents et des membres du conseil général auxquels le président délègue une partie de ses fonctions.

---

Intitulé de section.

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du titre additionnel III *bis* (*nouveau*), un intitulé de section ainsi rédigé :

SECTION III (*nouvelle*)

**Frais de mission et de représentation.**

---

Art. additionnel 55-30 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans la section III du chapitre III du titre additionnel III *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

Art. additionnel 55-30 (*nouveau*):

Le conseil général ou le conseil régional peut voter sur les ressources ordinaires un crédit pour frais de représentation du président et des membres désignés par lui pour représenter l'assemblée départementale ou l'assemblée régionale. Les dépenses correspondantes ne peuvent être mandatées qu'après visa du président.

---

Art. additionnel 55-31 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans la section III du chapitre III du titre additionnel III *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

Art. additionnel 55-31 (*nouveau*):

S'il n'est pas membre du Gouvernement, de l'Assemblée Nationale, du Sénat, du Conseil Constitutionnel ou de l'Assemblée des Communautés européennes, le conseiller général ou le conseiller régional peut recevoir, sur les ressources du budget départemental ou régional, une indemnité de déplacement lorsque, pour prendre part aux réunions du conseil général ou du conseil régional, aux séances des commissions réglementaires dont il fait partie *ès qualité*, ainsi que pour les missions dont il est chargé par son assemblée en application de la loi, il est obligé de se transporter à plus de deux kilomètres de sa résidence.

Il a, en outre, droit au remboursement des frais supplémentaires pouvant résulter de l'exercice de mandats spéciaux dont il est chargé par son assemblée.

Les frais ainsi exposés peuvent être remboursés forfaitairement, dans la limite d'un montant qui sera fixé par décret en Conseil d'Etat, par référence aux indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'Etat.

---

Intitulé de section.

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du titre additionnel III *bis* (*nouveau*), un intitulé de section ainsi rédigé :

SECTION IV (*nouvelle*)

Régime de retraite.

---

Art. additionnel 55-32 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans la section IV du chapitre III du titre additionnel III *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

Art. additionnel 55-32 (*nouveau*):

Les maires, adjoints et conseillers municipaux recevant une indemnité de fonctions par application des dispositions de la section II du présent chapitre, sont affiliés au régime complémentaire institué au profit des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques en application de l'article L. 4 du Code de la sécurité sociale.

Les cotisations des communes et celles des maires, adjoints et conseillers municipaux, sont calculées sur le montant des indemnités de fonctions votées par les conseils municipaux.

Les cotisations des communes constituent pour celles-ci une dépense obligatoire. Celles des maires, adjoints et conseillers municipaux ont un caractère personnel et obligatoire.

Les maires, adjoints et conseillers municipaux peuvent, pour la durée de leur mandat et dans un délai d'un an à compter de leur élection, opter pour une cotisation double, triple ou quadruple de la cotisation normale du régime de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (I.R.C.A.N.T.E.C.).

Les pensions versées en exécution des dispositions de la présente section sont cumulables sans limitation avec toute autre pension.

---

Art. additionnel 55-33 (*nouveau*).

**Amendement :** Insérer dans la section IV du chapitre III du titre additionnel III *bis* (*nouveau*), un article additionnel ainsi rédigé :

Art. additionnel 55-33 (*nouveau*):

Pendant une période de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les maires et adjoints qui n'étaient plus en fonction au 1<sup>er</sup> janvier 1973 pourront racheter les cotisations correspondant aux indemnités qu'ils ont effectivement perçues au taux en vigueur à la même date. Les communes devront prendre en charge la part des cotisations qui leur incombe à ce titre.

Il en sera de même pour les maires et adjoints qui auraient renoncé à la perception des indemnités auxquelles ils pouvaient prétendre avant le 1<sup>er</sup> janvier 1973.

Les uns et les autres auront la jouissance de la retraite à partir de l'âge légal ou, si cet âge est dépassé lors de leur demande, à partir de la date de cette demande.

---

**Art. additionnel 55-34 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans la section IV du chapitre III du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-34 (nouveau) :**

Les conseils généraux et les conseils régionaux ont la faculté de participer au financement d'un régime de prévoyance créé au profit de leurs membres et destiné à leur verser des prestations à l'expiration de leur mandat. Ces régimes sont, en outre, autorisés à présenter des garanties en cas de décès ou d'invalidité.

Les régimes existant antérieurement à la promulgation de la présente loi, qu'ils aient été créés par un conseil général ou le conseil de Paris, peuvent poursuivre leur activité conformément à leurs statuts.

---

**Intitulé de section.**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du titre additionnel III *bis* (nouveau), un intitulé de section ainsi rédigé :

**SECTION V (nouvelle)**

**Formation.**

---

**Art. additionnel 55-35 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans la section V du chapitre III du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 55-35 (nouveau) :**

Les communes, les conseils généraux et les conseils régionaux peuvent allouer, sur leur budget, aux membres de leurs conseils, des indemnités pour rembourser les frais que ceux-ci ont exposé, le cas échéant, pour suivre des stages dans des centres de formation agréés dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat et créés soit par des organismes publics de formation, soit par des associations d'élus locaux ayant au moins le département pour cadre de leur recrutement.

---

**Intitulé de section.**

**Amendement :** Insérer dans le chapitre III du titre additionnel III *bis* (nouveau), un intitulé de section ainsi rédigé :

**SECTION VI (nouvelle)**

**Responsabilités.**

---

**Art. additionnel 55-36 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans la section VI du chapitre III du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

Art. additionnel 55-36 (nouveau) :

Les maires, les présidents de conseils généraux, les présidents de conseils régionaux et les membres de leur assemblée les suppléant ne peuvent être condamnés pénalement pour un délit commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'ils n'ont pas accompli toutes diligences normales, compte tenu des moyens dont ils disposent et des difficultés propres aux missions que la loi leur confie.

---

**Art. additionnel 55-37 (nouveau).**

**Amendement :** Insérer dans la section VI du chapitre III du titre additionnel III *bis* (nouveau), un article additionnel ainsi rédigé :

Art. additionnel 55-37 (nouveau) :

Les communes, les départements et les régions sont responsables des dommages résultant des accidents subis par les conseillers municipaux, les conseillers généraux et les conseillers régionaux dans l'exercice de leurs fonctions.

La responsabilité de la commune, du département ou de la région peut être supprimée ou atténuée en cas de faute intentionnelle ou inexcusable de la victime, dans la limite où elle est atténuée ou supprimée pour les accidents du travail à l'article L. 467 du Code de la sécurité sociale.

---

**Art. additionnel 55-38 (nouveau), en fin du chapitre III.**

**Amendement :** En fin du chapitre III du titre additionnel III *bis* (nouveau), ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Art. additionnel 55-38 (nouveau) :

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux présidents et vice-présidents des organismes de coopération intercommunale.

---

**Art. additionnel 55-35 (nouveau).**

*I — Les articles L. 121-24, L. 123-1, L. 123-4, L. 123-6, L. 123-7, L. 123-8, L. 123-10, L. 123-11, L. 123-12 et L. 123-13 du Code des communes sont abrogés.*

*II — Les articles 19, alinéa 2, 36 bis et 75 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux sont abrogés.*

*III — Le troisième alinéa de l'article 38 de la loi de finances du 27 février 1912, l'article 49 de la loi de finances du 30 juillet 1913 relatif aux indemnités de déplacement et de séjour allouées aux conseillers généraux, l'article premier de la loi n° 47-588 du 4 avril 1947 modifiant et complétant cet article, l'article 2 de la loi n° 49-1101 du 2 août 1949 qui permet aux salariés membres d'un conseil général de participer aux délibérations de ce conseil et des commissions qui en dépendent sont abrogés.*

## TITRE IV

### Dispositions communes

#### Intitulé du titre IV

**Amendement :** Compléter ainsi l'intitulé du titre IV :

«... et relations entre l'Etat, les communes, les départements et les régions. »

---

#### Intitulé du chapitre premier.

**Amendement :** Rédiger ainsi l'intitulé du chapitre premier :

CHAPITRE PREMIER

Dispositions communes.

---

#### Intitulé de section.

**Amendement :** Avant l'article 56, insérer un intitulé (*nouveau*) de section ainsi rédigé :

SECTION I

Organisation du contrôle juridictionnel a posteriori.

---

#### Art. additionnel 56 A (*nouveau*).

**Amendement :** Avant l'article 56, insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Art. additionnel 56 A (*nouveau*):

I. Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une commune, un département ou une région au paiement d'une somme d'argent dont le montant

est fixé par la décision elle-même, il est procédé selon les dispositions prévues à l'article 6 ci-dessus.

II. Dans le paragraphe II de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, les mots «collectivité locale ou», «à la collectivité ou» et «de la collectivité ou» sont abrogés.

---

### Intitulé de sous-section.

**Amendement:** Avant l'article 56, insérer un intitulé de sous-section ainsi rédigé:

SOUS-SECTION I (*nouvelle*)

**Cour de discipline budgétaire et financière.**

---

### Art. additionnel 56 B (*nouveau*).

**Amendement:** Avant l'article 56, insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé:

Art. additionnel 56 V (*nouveau*):

Une nomenclature simplifiée des pièces justificatives des dépenses communales, départementales et régionales sera élaboré dans les six mois qui suivront la publication de la présente loi.

---

### Art. additionnel 56 C (*nouveau*).

**Amendement:** Insérer, avant l'article 56, un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé:

Art. additionnel 56 B (*nouveau*):

Les 6<sup>e</sup>, 7<sup>e</sup>, 8<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> alinéas de l'article premier de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 relative à la Cour de discipline budgétaire et financière sont remplacés par les alinéas suivants:

«Toutefois, ne sont pas justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière, à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions:

- les membres du Gouvernement;
- les membres des conseils régionaux, conseils généraux et conseils municipaux, les membres des conseils élus des établissements publics communaux et intercommunaux, exception faite du cas où ces personnes, agissant en tant qu'ordonnateurs, ont fait usage du droit de réquisition, conformément aux dispositions des articles 10, 39 et 53 de la loi

n° du relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et lorsqu'ils ont enfreint les dispositions des articles 5 bis, 6 et 6 bis de la présente loi.

Pour les fonctions qui, en raison des dispositions législatives ou réglementaires, sont l'accessoire obligé de leurs fonctions principales, les personnes mentionnées aux deux alinéas précédents ne sont justiciables de la cour de discipline budgétaire et financière que dans les cas prévus ci-dessus. »

---

**Art. additionnel 56 D (nouveau).**

**Amendement :** Insérer, avant l'article 56, un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

**Art. additionnel 56 D (nouveau) :**

L'article 7 de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 relative à la Cour de discipline budgétaire et financière, est complétée par un alinéa ainsi rédigé :

**Art. additionnel 56 D (nouveau) :**

« Pour les personnes mentionnées au huitième alinéa de l'article premier de la présente loi, le montant maximum de l'amende ne pourra pas dépasser le montant annuel de l'indemnité de fonction effectivement perçu à la date de l'infraction ».

---

**Art. additionnel 56 E (nouveau).**

**Amendement :** Insérer, avant l'article 56, un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

**Art. additionnel 56 E (nouveau) :**

Il est inséré dans la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 relative à la Cour de discipline budgétaire et financière, après l'article 16 un article 16 bis ainsi rédigé :

**Art. additionnel 56 E (nouveau) :**

« Art. 16 bis : Par dérogation aux dispositions de l'article 16 ci-dessus, les ordonnateurs mentionnés au huitième alinéa de l'article premier de la présente loi ne pourront être déférés à la Cour de discipline budgétaire et financière que par la Cour des Comptes sur proposition de la Chambre régionale des comptes. »

Intitulé de sous-section.

**Amendement :** Avant l'article 56, insérer un intitulé de sous-section ainsi rédigé :

SOUS-SECTION II (*nouveau*)  
**Les chambres régionales des comptes.**

---

Art. 56.

**Amendement :** Compléter le premier alinéa de cet article par la phrase suivante :

Elle comprend au minimum un président et deux assesseurs.

---

Art. 56 bis.

**Amendement :** Rédiger ainsi les quatre premiers alinéas de cet article :

Le président de la chambre régionale des comptes est un conseiller-maître à la Cour des comptes nommé, à sa demande, et sur proposition du Premier président de la Cour des comptes, par décret du Président de la République.

Les autres magistrats sont issus de la Cour des comptes et nommés, par décret, à leur demande, et sur proposition du Premier président de la Cour des comptes ou issus du corps des conseillers des chambres régionales dont les membres sont nommés par décret du Président de la République.

Dans les conditions fixées par leur statut, les conseillers des chambres régionales des comptes pourront accéder, sur proposition du Premier président de la Cour des comptes, après avoir effectué un stage de deux années à la Cour des comptes et par décret du Président de la République, aux fonctions de président de la chambre régionale des comptes.

La chambre régionale des comptes comporte un ou plusieurs magistrats exerçant les fonctions d'avocat général sous l'autorité du procureur général près de la Cour des comptes.

---

Art. 57.

**Amendement :** Rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :

La chambre régionale des comptes juge les comptes des comptables publics qui exercent leurs fonctions dans le ressort de sa compétence ainsi que les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. La Cour des comptes statue en appel.

**Amendement :** Au début du troisième alinéa de cet article, après les mots :

... la vérification des comptes...

insérer les mots :

et de la gestion...

**Amendement :** Après le 4<sup>e</sup> alinéa de cet article, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Toutefois, la Cour des comptes demeure compétente pour vérifier les comptes et la gestion des entreprises publiques dont l'activité s'exerce sur plus d'une région.

**Amendement :** Supprimer les trois derniers alinéas de cet article.

---

Art. additionnel 57-1 (*nouveau*).

**Amendement :** Après l'article 57, insérer un article additionnel 57-1 (*nouveau*) ainsi rédigé :

Art. additionnel 57-1 (*nouveau*):

Dans les conditions définies par la présente loi, la chambre régionale des comptes peut émettre des avis sur la régularité des opérations budgétaires des collectivités territoriales et des établissements publics situés dans son ressort. Ces avis sont fournis soit à la demande du représentant de l'Etat, soit à la demande de l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement public concerné.

---

Art. additionnel 57-2 (*nouveau*).

**Amendement :** Après l'article 57, insérer un article additionnel 57-2 (*nouveau*) ainsi rédigé :

Art. additionnel 57-2 (*nouveau*):

Les chambres régionales des comptes peuvent présenter des observations, des suggestions d'amélioration ou de réforme portant sur la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics de la région.

Toutes les observations relatives aux communes, aux départements, à la région, à leurs groupements ou à leurs établissements publics peuvent être présentées dans un délai de dix-huit mois après l'achèvement de l'année budgétaire concernée.

Elles sont portées à la connaissance des maires, des présidents de conseils généraux ou des présidents de ces groupements ou établissements par l'intermédiaire du magistrat faisant fonction d'avocat général dans la chambre régionale des comptes.

Ces maires ou ces présidents soumettent, dans le mois qui suit leur réception, les communications reçues de la chambre régionale des comptes à la délibération en séance publique des conseils municipaux, des conseils généraux ou des organes délibérant des groupements ou établissements publics dont ils sont ordonnateurs des dépenses. Ils joignent à ces communications

les réponses qu'ils proposent de faire et les soumettent, pour avis, aux conseils municipaux, aux conseils généraux ou aux organes délibérants concernés. Les réponses ainsi arrêtées sont adressées au magistrat faisant fonction d'avocat général dans la chambre régionale des comptes. Celui-ci les transmet au Procureur général près de la Cour des comptes.

---

#### Art. 58.

##### **Amendement: Rédiger ainsi cet article:**

La Cour des comptes consacre chaque année un chapitre de son rapport public à la gestion des communes, des départements et des régions ainsi qu'à leurs groupements et aux organismes qui y sont rattachés. Ce rapport et les réponses des ministres, des maires, des présidents de conseils généraux, des présidents de conseils régionaux et des présidents des groupements et organismes mentionnés ci-dessus sont publiés au Journal officiel.

---

#### Art. 58 bis.

##### **Amendement: Compléter cet article par trois nouveaux alinéas ainsi rédigés:**

Les dispositions de la présente sous-section entreront en vigueur de façon progressive. Les compétences d'avis confiées aux chambres régionales par l'article 57 bis ne pourront être exercées avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983.

Les premiers comptes jugés par les chambres régionales des comptes, conformément aux dispositions de l'article 57, seront ceux de la gestion de 1984.

Les dispositions de l'article 57 ter relatives aux observations sur la gestion ne pourront prendre effet avant le 1<sup>er</sup> janvier 1986.

---

#### Intitulé au chapitre II.

##### **Amendement: La subdivision chapitre II est remplacée par la subdivision section II ainsi rédigée:**

#### SECTION II

**Allègement des prescriptions et procédures techniques.**

---

Art. 59.

**Amendement :** I - Supprimer le paragraphe I de cet article.

II - En conséquence supprimer la subdivision « II ».

III - Dans l'avant-dernier alinéa de cet article ainsi modifié, remplacer les mots « d'urbanisme, de lutte contre les pollutions » par les mots « d'urbanisme, de construction publique, de lutte contre les pollutions ».

IV - Dans le dernier alinéa de cet article ainsi modifié, remplacer les mots « l'action départementale et communale » par les mots « l'administration départementale et communale ».

V - Compléter le texte de l'article ainsi modifié par un alinéa *nouveau* ainsi rédigé :

« Toutes les prescriptions qui n'auraient pas été reprises dans ce code dans le délai prévu au premier alinéa de cet article ne seront pas opposables aux communes, aux départements et aux régions, à leurs groupements, aux établissements publics qui en dépendent ni aux établissements privés ayant passé convention avec elles, à l'exception des établissements hospitaliers. »

---

### CHAPITRE III

**Amendement :** Supprimer les dispositions de ce chapitre.

---

### CHAPITRE IV

**Amendement :** Supprimer les dispositions de ce chapitre.

---

Intitulé de chapitre après l'article 65.

**Amendement :** Après l'article 65, insérer un intitulé (*nouveau*) de chapitre additionnel ainsi rédigé :

#### CHAPITRE V (*nouveau*)

**Garanties de l'autonomie des communes, des départements et des régions par rapport à l'Etat et des collectivités entre elles.**

---

**Art. additionnel 66 (nouveau).**

**Amendement :** Dans le chapitre additionnel V (nouveau) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 66 (nouveau) :**

Aucun transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités locales ou entre les collectivités locales entre elles ne peut être effectué sans que soient déterminés au préalable les transferts de ressources correspondants.

---

**Art. additionnel 67 (nouveau).**

**Amendement :** Dans le chapitre additionnel V (nouveau) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 67 (nouveau) :**

Aucune dépense à la charge de l'Etat ou d'un établissement public national ou régional ne peut être transféré directement ou indirectement aux communes, aux départements ou à leurs groupements en dehors des cas et des conditions expressément prévus par la loi.

---

**Art. additionnel 68 (nouveau).**

**Amendement :** Dans le chapitre additionnel V (nouveau) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 68 (nouveau) :**

Aucune collectivité territoriale ne peut intervenir dans l'exercice des compétences relevant d'une autre collectivité ou fixer des règles s'imposant à une autre collectivité, sauf disposition expresse de la loi.

---

**Art. additionnel 69 (nouveau).**

**Amendement :** Dans le chapitre additionnel V (nouveau) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 69 (nouveau) :**

Les communes, les départements ou les régions peuvent passer des conventions avec l'Etat ou toute autre personne morale de droit public.

---

Intitulé de chapitre après l'article additionnel 69 (*nouveau*).

**Amendement :** Après l'article additionnel 69 (*nouveau*), insérer un intitulé de chapitre additionnel ainsi rédigé :

CHAPITRE ADDITIONNEL VI (*nouveau*)

**Organisation de leur libre coopération.**

---

Art. additionnel 70 (*nouveau*).

**Amendement :** Dans le chapitre additionnel VI (*nouveau*) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Art. additionnel 70 (*nouveau*):

Les communes s'associent librement dans les conditions prévues au présent chapitre pour former, soit des districts, soit des syndicats de communes.

Les départements s'associent librement pour former des ententes interdépartementales.

Les régions s'associent librement pour former, dans le cadre de leurs compétences, des ententes interrégionales.

Les communes, les départements, les régions peuvent former des syndicats mixtes pour la réalisation des opérations qu'ils entreprennent en commun.

---

Intitulé de section.

**Amendement :** Dans le chapitre additionnel VI (*nouveau*) du titre IV, insérer une section I ainsi rédigée :

SECTION I

**Formes de la coopération intercommunale.**

---

Art. additionnel 71 (*nouveau*).

**Amendement :** Dans la section I chapitre additionnel VI (*nouveau*) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Art. additionnel 71 (*nouveau*):

Le syndicat de communes est un groupement de communes constituant un établissement public.

Il peut avoir un ou plusieurs des objets suivants :

1. les études d'aménagement, de zonage et d'équipement avec la mise au point de programmes intéressant ou l'ensemble du syndicat, ou seulement certaines des communes qui le composent ;
2. la réalisation d'œuvres ou de travaux concernant l'ensemble des communes de son territoire ou une partie de ses communes ;
3. la réalisation et la gestion de services d'intérêt intercommunal intéressant soit toutes les communes de son territoire, soit seulement certaines d'entre elles.

Le syndicat peut être créé lorsque les conseils municipaux des deux tiers au moins des communes intéressées, représentant plus de la moitié du total de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale ont fait connaître leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent ; cette majorité doit nécessairement comprendre les conseils municipaux de communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée.

Le représentant de l'Etat dans le département constate, après avis du Conseil général, l'accord intervenu entre les communes quant à la création du syndicat et à la fixation de son siège.

---

#### Art. additionnel 72 (*nouveau*).

**Amendement :** Dans la section I du chapitre additionnel VI (*nouveau*) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

##### Art. additionnel 72 (*nouveau*):

Le district est un groupement de communes constituant un établissement public.

Il se substitue de droit au syndicat de communes associant les mêmes communes à l'exclusion de toutes autres pour l'ensemble des œuvres et services précédemment assurés par ces syndicats de communes.

Le district a aussi, pour l'ensemble des communes qui le composent, les compétences définies au 1. de l'article précédent, qui ont trait aux études d'aménagement, de zonage et d'équipement. Il a également toujours compétence pour le service de secours et de lutte contre l'incendie.

---

#### Art. additionnel 73 (*nouveau*).

**Amendement :** Dans la section I chapitre additionnel VI (*nouveau*) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

##### Art. additionnel 73 (*nouveau*):

Des communes peuvent adhérer à un syndicat ou à un district existant pour une part seulement de ses compétences.

Les communes qui ont opté pour cette participation partielle ne prennent part aux délibérations du syndicat ou du district par l'intermédiaire de leurs délégués que pour les affaires qui les concernent.

Ces communes ne supportent obligatoirement leur part des dépenses du syndicat ou du district que dans la mesure où ces dépenses correspondent aux objets pour lesquels elles adhèrent au syndicat ou au district.

Quand il est fait application du présent article lors de la création d'un syndicat ou d'un district, les statuts fixent les conditions de participation aux dépenses et aux votes des diverses communes.

En cas d'adhésion ultérieure à un syndicat ou à un district préexistant, ces règles font l'objet d'une convention entre la commune et le groupement de communes concerné.

---

**Art. additionnel 74 (nouveau).**

**Amendement :** Dans la section I du chapitre additionnel VI (nouveau) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 74 (nouveau) :**

Le district et les syndicats peuvent, sur décision de leur assemblée délibérante et dans la limite de leur objet, créer un nouveau district ou syndicat, ou y adhérer.

Celui-ci est financé par les contributions des syndicats ou districts qui en sont membres.

Les districts ou syndicats ainsi associés conservent en propre celles de leurs compétences qui n'entrent pas dans l'objet du nouveau groupement.

---

**Art. additionnel 75 (nouveau).**

**Amendement :** Dans la section I du chapitre additionnel VI (nouveau) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 75 (nouveau) :**

Sont appelés secteurs, les groupements de communes dont l'objet, ou l'un des objets, est de faire des études d'aménagement ou d'équipement intéressant les communes membres du groupement.

Des secteurs se constituent par libre décision des communes ou des groupements de communes.

Les communautés urbaines sont des districts ou des secteurs. Toutefois, le secteur peut aussi se former par groupement d'un ou plusieurs districts avec une ou plusieurs communes, un ou plusieurs autres districts, un ou plusieurs autres groupements de communes.

---

**Intitulé de section.**

**Amendement :** Après l'article additionnel 75 (nouveau), insérer un intitulé (nouveau) de section ainsi rédigé :

**SECTION II (nouvelle)**

**Administration et fonctionnement.**

---

**Art. additionnel 76 (nouveau).**

**Amendement :** Dans la section II du chapitre additionnel VI (nouveau) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 76 (nouveau) :**

Le syndicat est administré par un comité syndical, le district par un conseil de district, dans les conditions fixées par les statuts.

Les statuts contiennent notamment les règles relatives à la composition du comité du syndicat ou du conseil de district, à la désignation et à la durée du mandat du président et des membres du bureau, à la délégation au bureau ou au président des attributions du comité syndical ou du conseil de district pour régler certaines affaires, aux lieux de réunions du comité ou du conseil, aux conditions de financement des dépenses du syndicat.

Les statuts peuvent prévoir que le comité ou le conseil de district comprend, en plus des délégués des communes, les conseillers généraux dont la circonscription électorale s'étend sur une partie du territoire du syndicat ou du district.

Ceux des membres du comité syndical et ceux des membres du conseil de district qui sont élus par les conseils municipaux sont choisis au sein de chaque conseil dans les conditions prévues à l'article L. 122-4 du Code des communes pour l'élection du maire et des adjoints. Il en est de même pour les délégués suppléants s'il en existe. La durée du mandat de ces délégués ne peut excéder la durée du mandat de l'assemblée qui les a désignés.

Dans les syndicats ou les districts formant des secteurs d'étude et de programmation, la participation des conseillers généraux est de droit pour le fonctionnement de ces secteurs.

Si les statuts ne prévoient pas un autre mode de désignation, le président et les membres du bureau du syndicat ou du district sont élus dans les conditions fixées par l'article L. 122-4 du Code des communes pour l'élection du maire et des adjoints.

Les décisions du comité syndical sont exécutées par le président de ce comité, les décisions du conseil de district par le président de ce conseil.

---

**Intitulé de section.**

**Amendement :** Après l'article additionnel 65-11 (nouveau), insérer un intitulé (nouveau) de section ainsi rédigé :

**SECTION III (nouvelle)**

**Modifications aux conditions initiales de composition et de fonctionnement.**

---

**Art. additionnel 77 (nouveau).**

**Amendement :** Dans la section III du chapitre additionnel VI (nouveau) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 77 (nouveau) :**

Les comités syndicaux et les conseils de district délibèrent respectivement sur la modification des conditions initiales de fonctionnement ou de durée des syndicats et des districts ainsi que sur la modification de l'étendue de leurs attributions.

Les délibérations du comité syndical ou du conseil de district décidant une de ces modifications sont notifiées au maire de chacune des communes membres.

Les conseils municipaux sont obligatoirement consultés dans un délai de quarante jours à compter de cette notification.

La décision de modification est constatée par le représentant de l'Etat dans le département après avis du Conseil général.

La modification ne peut intervenir si un ou plusieurs conseils municipaux représentant plus d'un tiers de la population ou si un tiers des conseils municipaux s'y opposent.

---

### Art. additionnel 78 (*nouveau*).

**Amendement:** Dans la section III du chapitre additionnel VI (*nouveau*) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé:

#### Art. additionnel 78 (*nouveau*):

Une commune peut se retirer d'un syndicat avec le consentement du comité syndical, ou se retirer d'un district avec le consentement du conseil de district.

Les conseils municipaux sont consultés et la décision de retrait est constatée dans les conditions prévues à l'article précédent.

Le comité syndical ou le conseil de district fixent, en accord avec le conseil municipal intéressé, les conditions auxquelles s'opère le retrait, et notamment, s'il y a lieu, les modalités de participation de la commune au service des emprunts contractés par le syndicat ou le district; en cas de désaccord, ces conditions sont fixées par le représentant de l'Etat après avis du conseil général.

Dans un délai de six mois à compter du renouvellement des conseils municipaux, toute commune membre d'un syndicat ou d'un district peut demander une modification des dispositions statutaires relatives à la représentation des communes au comité syndical ou au conseil de district, aux compétences transférées au syndicat ou au district, ainsi qu'à la contribution des communes aux dépenses du syndicat ou du district.

Si une modification des dispositions statutaires tenant compte de cette demande n'est pas intervenue dans le délai d'un an à compter du renouvellement des conseils municipaux, la commune intéressée peut demander à se retirer.

Le représentant de l'Etat enregistre la demande et, après avis du conseil général, fixe les conditions de retrait en tenant compte des avantages acquis par la commune qui se retire et du déséquilibre financier que sa décision peut entraîner pour le syndicat.

La commune qui est admise à se retirer du syndicat continue à supporter proportionnellement à sa contribution aux dépenses du syndicat le service de la dette pour tous les emprunts contractés par cet établissement pendant la période au cours de laquelle elle en était membre.

---

### Intitulé de section

**Amendement:** Après l'article additionnel (*nouveau*) 78, insérer un intitulé (*nouveau*) de section ainsi rédigé:

#### SECTION IV (*nouvelle*)

##### Durée

---

**Art. additionnel 79 (nouveau).**

**Amendement:** Dans la section IV du chapitre additionnel VI (*nouveau*) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé:

Art. additionnel 79 (*nouveau*):

Les statuts des syndicats ou des districts peuvent prévoir que ces établissements publics sont formés sans limite de durée, ou pour une durée déterminée.

---

**Art. additionnel 80 (nouveau).**

**Amendement:** Dans la section IV du chapitre additionnel VI (*nouveau*) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé:

Art. additionnel 80 (*nouveau*):

Le syndicat ou le district, suivant le cas, est dissout de plein droit:

— soit à l'expiration de la durée fixée par les statuts ou à l'achèvement de l'opération qu'il avait pour objet de conduire, ou, s'il s'agit d'un syndicat, à la date du transfert à un district des services en vue desquels il avait été institué, ou en cas d'application de l'article L. 165-18 pour la création d'une communauté urbaine;

— soit à la demande de la moitié au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale du syndicat ou du district;

— soit à la suite d'une décision de retrait prise en dehors des cas prévus à la section précédente dans un délai de six mois après le renouvellement des conseils municipaux et, s'il s'agit d'un district, à l'expiration d'un délai de dix années, par délibération spéciale du conseil municipal dans une commune dont la population totale représente plus du quart de la population totale du syndicat ou du district et dont la contribution au budget du syndicat ou du district, ou le produit des impôts directs perçus sur son territoire pour le compte du syndicat ou du district, représentent respectivement, au moment où est prise cette délibération, plus de la moitié du total des contributions des communes membres ou plus de la moitié des recettes perçues par le syndicat ou le district au titre de la fiscalité directe.

La dissolution est constatée par décision du représentant de l'Etat.

Les personnels du district sont répartis entre les communes membres et leurs éventuels organismes de coopération par une commission présidée par le président de la commission paritaire intercommunale, sans qu'il puisse être procédé à un dégagement des cadres et en tenant compte de leurs droits acquis. Les communes ou leurs éventuels organismes de coopération attributaires supportent les charges financières correspondantes. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions et les modalités de cette répartition ainsi que la composition de cette commission.

---

**Intitulé de section**

**Amendement:** Après l'article additionnel (*nouveau*) 80, insérer un intitulé (*nouveau*) de section ainsi rédigé:

**SECTION V (nouvelle)**

**Finances**

---

**Art. additionnel 81 (nouveau).**

**Amendement :** Dans la section V du chapitre additionnel VI (nouveau) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 81 (nouveau) :**

Les recettes du budget du syndicat ou du district peuvent comprendre :

- 1° la contribution des communes membres ;
- 2° une part de la dotation globale d'équipement attribuée aux communes membres sur proposition du comité ou du conseil et sur décision de chacune des communes concernées dans les conditions prévues à l'article additionnel 77 (nouveau) ci-dessus ;
- 3° une part de la dotation globale de fonctionnement attribuée aux communes membres, sur proposition du comité ou du conseil et sur décision de chacune des communes concernées ;
- 4° le revenu et, éventuellement, le produit des aliénations des biens, meubles ou immeubles du syndicat ou du district ;
- 5° les participations que le syndicat ou le district reçoit des administrations publiques, des communes, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ;
- 6° les subventions et concours de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics ;
- 7° les produits des dons et legs ;
- 8° le produit des taxes ;
- 9° les redevances et contributions qui leur sont affectées, en particulier celles qui sont versées en échange des services rendus ;
- 10° le produit des emprunts ;
- 11° les sommes versées par le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée au titre des investissements effectués par le syndicat ;
- 12° le produit des impôts mentionnés au a) 1 de l'article L. 231-5 du Code des communes.

Copie du budget et des comptes du syndicat ou du district est adressée chaque année aux conseils municipaux des communes intéressées.

---

**Intitulé de section**

**Amendement :** Après l'article additionnel 81 (nouveau), insérer un intitulé de section ainsi rédigé :

**SECTION VI**

**Abrogations.**

**Art. additionnel 82 (nouveau).**

**Amendement :** Dans la section VI du chapitre additionnel VI (nouveau) du titre IV, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

**Art. additionnel 82 (nouveau) :**

I. Dans le premier alinéa de l'article L. 161-1 du Code des communes, les mots : « ... et après en avoir informé l'autorité supérieure, ... » sont abrogés.

II. L'alinéa 2 de l'article L. 161-2 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes : « Le représentant de l'Etat dans le département peut assister à ces conférences si les communes intéressées le demandent ».

III. Les articles L. 163-1, L. 163-2, L. 6163-3, L. 163-4, L. 163-11, les articles L. 163-13 à L. 163-19 et les articles L. 251-1, L. 251-3, L. 251-5 et L. 251-6 du Code des communes sont abrogés.

IV. Le premier alinéa de l'article L. 163-10 est remplacé par les dispositions suivantes : « Les délibérations du comité du syndicat et, le cas échéant, celles du bureau procédant par délégation du comité sont soumises aux mêmes règles que les délibérations des conseils municipaux ».

**TITRE V (nouveau)**

**COMPENSATIONS FINANCIERES DES TRANSFERTS DE  
COMPETENCES, ALLEGEMENTS DE CHARGES ET  
CREATION D'UNE DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT**

---

Titre additionnel (*nouveau*) après le titre IV.

**Amendement :** Après le titre IV ajouter un intitulé de titre additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Titre additionnel V (*nouveau*) — Compensations financières des transferts de compétences, allègements de charges.

---

Intitulé de chapitre.

**Amendement :** Ajouter dans le titre additionnel V (*nouveau*) un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

Chapitre premier (*nouveau*) — Compensations financières des transferts de compétences et allègement de charges.

---

Intitulé de section.

**Amendement :** Dans le chapitre premier du titre V (*nouveau*), ajouter un intitulé (*nouveau*) de section ainsi rédigé :

Section I (*nouveau*)

**Conditions préalables aux transferts de compétences.**

---

Article additionnel 83 (*nouveau*).

**Amendement :** Dans la section I du chapitre premier du titre V (*nouveau*), insérer un titre additionnel 83 (*nouveau*) ainsi rédigé :

Art. additionnel 83 (*nouveau*):

Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales ou la région sera compensé par un transfert de ressources. Ces ressources seront équivalentes aux charges existantes à la date du transfert et devront évoluer comme la dotation globale de fonctionnement.

---

Article additionnel 84 (*nouveau*).

**Amendement :** Dans la section I du chapitre premier du titre V (*nouveau*), insérer un article additionnel 84 (*nouveau*) ainsi rédigé :

Art. additionnel 84 (*nouveau*):

L'entrée en vigueur du chapitre III du titre additionnel II *bis* (*nouveau*) de la présente loi, relatif à la clarification et à la répartition des compétences en matière d'aide sociale et de santé est subordonnée à la révision de la répartition des charges correspondantes entre l'Etat et les collectivités locales, telle qu'elle résulte du décret en conseil d'état pris en application de l'article 191 du Code de la famille et de l'aide sociale en vigueur avant la promulgation de la présente loi.

Cette révision est effectuée sur la base de l'évaluation de la capacité financière et des besoins des différents départements, en fonction du potentiel fiscal de chaque département et du montant des dépenses d'aide sociale par habitant.

Cette révision ne peut avoir pour effet d'augmenter le taux de participation des départements aux dépenses ; les transferts de charges qui en résultent sont versés par le budget de l'Etat aux départements concernés. Ils ne sont pas pris en compte pour le calcul de la compensation prévue à l'article 85 ci-après.

---

Article additionnel 85 (*nouveau*).

**Amendement :** Dans la section I du chapitre premier du titre V (*nouveau*), insérer un article additionnel 85 (*nouveau*) ainsi rédigé :

Art. additionnel 85 (*nouveau*):

L'entrée en vigueur du chapitre premier du titre additionnel III *bis* (*nouveau*) relatif à la répartition des services est subordonnée à l'établissement, après avis du conseil d'état, d'un état faisant ressortir, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, la répartition des personnels en fonction au niveau départemental et au niveau régional tant dans les services de préfecture que dans les services extérieurs de l'Etat.

Cet état fera apparaître notamment la part de ces personnels relevant du statut de l'Etat ou d'un autre statut ainsi que la part des rémunérations assumées par l'Etat et par chaque département. Les transferts de charges qui en résultent seront versés par le budget de l'Etat aux départements et viendront s'ajouter à la dotation de compensation instituée par l'article 86 (*nouveau*) ci-dessous.

---

Intitulé de section après l'article additionnel 85 (*nouveau*).

**Amendement** : Après l'article additionnel 85 (*nouveau*), ajouter l'intitulé de section ainsi rédigé :

Section II

**Compensation financière.**

---

Article additionnel 86 (*nouveau*).

**Amendement** : Dans la section II du chapitre premier du titre V (*nouveau*), insérer un article additionnel 86 (*nouveau*), ainsi rédigé :

Art. additionnel 86 (*nouveau*):

Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences et de services effectués en application des chapitres III, IV, V, VI, VII du titre II *bis* additionnel (*nouveau*) et en application du chapitre premier du titre III *bis* additionnel (*nouveau*) entre l'Etat et les collectivités locales est compensé par un transfert de ressources. Ces ressources sont équivalentes aux charges existant à la date du transfert. Préalablement à celui-ci, il est fait un décompte, département par département, des accroissements et des diminutions de charges qui en résultent pour les collectivités locales de ce département. Ce décompte sera établi contradictoirement entre les collectivités locales et l'Etat, sous le contrôle de la Cour des Comptes.

Tout accroissement des charges est compensé par le versement par l'Etat aux départements d'une dotation de compensation. Toute diminution de charges a pour contrepartie un prélèvement à due concurrence, sur la dotation globale de fonctionnement allouée auxdits départements.

Le montant global de la dotation de compensation est égal, à la date du transfert, au montant de la variation nette des charges de l'ensemble des collectivités locales.

La dotation de compensation versée à un département ou le prélèvement de compensation effectué sur un département évolue chaque année comme la plus favorable aux départements concernés des deux références suivantes : soit les ressources versées aux collectivités locales de ce département au titre de la dotation globale de fonctionnement, soit la dotation globale de fonctionnement de l'ensemble des collectivités locales.

Les mêmes dispositions sont applicables, commune par commune, pour les transferts de charges les concernant qui ne transitent pas par le budget du département.

La compensation peut également s'effectuer par l'attribution de nouvelles recettes fiscales, décomptées à hauteur du produit obtenu au taux en vigueur l'année précédant le transfert de ressources. Dans le cas où des recettes fiscales sont transférées, les collectivités locales déterminent les taux applicables à ces impositions dans les limites fixées par la loi.

---

Intitulé de section.

**Amendement** : Après l'article additionnel 86 (*nouveau*), ajouter un intitulé de section ainsi rédigé :

Section III (*nouvelle*)

**Allègement des charges.**

---

Article additionnel 87 (*nouveau*).

**Amendement :** Dans la section III du chapitre II du titre V (*nouveau*), insérer un article additionnel 87 (*nouveau*) ainsi rédigé :

Art. additionnel 87 (*nouveau*).

Les sommes restant dues par l'Etat aux départements, en application des articles 189 et 190 du Code de la famille et de l'aide sociale en vigueur avant la date d'entrée en application du chapitre III du titre additionnel II *bis*, seront intégralement remboursées.

---

Article additionnel 88 (*nouveau*).

**Amendement :** Dans la section III du chapitre II du titre V (*nouveau*), insérer un article additionnel 88 (*nouveau*) ainsi rédigé :

Art. additionnel 88 (*nouveau*).

Une dotation spéciale est attribuée par l'Etat aux communes pour atténuer la charge supportée par elles pour le logement des instituteurs.

Cette dotation est égale au produit du nombre des instituteurs attachés à l'ensemble des écoles de la commune par le montant moyen des indemnités représentatives de logement versées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi par l'ensemble des communes à l'ensemble des instituteurs non logés par elles.

Ce montant moyen sera régularisé chaque année comme l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement.

Pour l'année 1982, la dotation spéciale de chaque commune est égale au tiers de la somme obtenue, en application de l'alinéa précédent. Elle augmentera à la suite d'un sixième par an.

---

Article additionnel 89 (*nouveau*).

**Amendement :** Dans la section III du chapitre II du titre V (*nouveau*), insérer un article additionnel 89 (*nouveau*) ainsi rédigé :

Art. additionnel 89 (*nouveau*).

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1982, et par dérogation aux dispositions du chapitre V du Titre II *bis* de la présente loi, une dotation spéciale est attribuée par l'Etat à la région, aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour atténuer les charges résultant de leurs actions culturelles et contribuer au développement de cette action.

Cette dotation culturelle comprend deux fractions :

— 70 % de la dotation a pour but d'atténuer la charge résultant de l'action culturelle des collectivités territoriales et des régions. Les modalités de répartition de cette fraction de la dotation seront présentées au Parlement dans le cadre de la loi de finances ;

— 30 % de la dotation constituent un fonds spécial de développement culturel.

---

Intitulé de section.

**Amendement :** Après l'article 89, ajouter un intitulé de section ainsi rédigé :

SECTION III (*nouvelle*)

**Dispositions communes.**

---

Article additionnel 90 (*nouveau*).

**Amendement :** Après l'article 90, introduire un article additionnel 90 (*nouveau*) ainsi rédigé :

Art. additionnel 90 (*nouveau*).

Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte.

---

Intitulé de chapitre.

**Amendement :** Après l'article 90, ajouter un intitulé de chapitre ainsi rédigé :

CHAPITRE II (*nouveau*)

**Institution d'une dotation globale d'équipement.**

---

Article additionnel 91 (*nouveau*).

**Amendement :** Dans le chapitre II du titre V (*nouveau*), insérer un article additionnel 91 (*nouveau*) ainsi rédigé :

A partir de 1983, l'Etat verse chaque année à toutes les communes une dotation globale d'équipement.

L'Etat peut accorder aux collectivités locales et à leurs établissements publics des subventions d'investissements nécessitées par les opérations d'aménagement du territoire ou par des actions d'intérêt national.

En aucun cas, le montant total de ces subventions, inscrites au budget de l'Etat ou de ses établissements publics, ne pourra excéder 30 % de la dotation globale d'équipement versée à l'ensemble des communes.

---

Article additionnel 92 (*nouveau*).

**Amendement :** Dans le chapitre II du titre V (*nouveau*), insérer un article additionnel 92 (*nouveau*) ainsi rédigé :

Art. additionnel 92 (*nouveau*).

Le montant de cette dotation varie chaque année dans les mêmes conditions que la formation brute de capital fixe des administrations publiques telle qu'elle est estimée dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances.

Cette variation ne peut être inférieure à la moyenne de cette formation brute de capital fixe des trois années précédentes, telle qu'elle ressort des comptes de la Nation.

Pour 1983, la dotation globale d'équipement versée à l'ensemble des communes ne peut être inférieure au montant total des subventions spécifiques d'investissement qu'elle remplace, majorée dans les mêmes proportions que la dotation globale de fonctionnement entre 1981 et 1982.

---

**Article additionnel 93 (nouveau).**

**Amendement:** Dans le chapitre II du titre V (nouveau), insérer un article additionnel 93 (nouveau) ainsi rédigé:

**Art. additionnel 93 (nouveau).**

La dotation globale d'équipement est répartie entre les communes en tenant compte de la population de la commune, du nombre de logements construits durant les trois dernières années connues sur le territoire de la commune, du nombre d'enfants scolarisés, de la longueur de la voirie rurale, urbaine ou autre, classée dans le domaine public communal et du potentiel fiscal communal par habitant lorsqu'il est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant. Les conditions d'application du présent alinéa sont précisées par décret en Conseil d'Etat.

La population à prendre en compte pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent résulte des recensements généraux ou complémentaires. Cette population est majorée d'un habitant par résidence secondaire.

La répartition de la dotation globale d'équipement par commune sera communiquée au Conseil général de chaque département.

Le comité des finances locales reçoit communication de la répartition de la dotation globale d'équipement effectuée par le gouvernement.

---

**Article additionnel 94 (nouveau).**

**Amendement:** Dans le chapitre II du titre V (nouveau), insérer un article additionnel 94 (nouveau) ainsi rédigé:

**Art. additionnel 94 (nouveau).**

La dotation globale d'équipement est inscrite à la section d'investissement du budget communal ou du budget de l'organisme de coopération qui en bénéficie sans affectation particulière

Par une délibération prise dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L.211-2, le conseil municipal peut affecter la dotation globale d'équipement, en tout ou partie, à des travaux dont la réalisation est prévue au cours d'un exercice ultérieur.

Lorsqu'une commune renonce à l'utilisation intégrale de sa dotation globale d'équipement annuelle, la fraction en attente d'emploi peut être placée en Bons du Trésor.

Le conseil municipal peut aussi demander que tout ou partie de la dotation globale d'équipement soit versée, soit à un organisme de coopération intercommunale auquel appartient la commune, soit à une autre commune.

Ce versement peut avoir pour contrepartie des compensations ultérieures en travaux, au profit des investissements intéressant la commune renonçante.

Ces compensations peuvent se faire en particulier par le versement ultérieur de sommes provenant de la dotation globale d'équipement d'autres communes, soit directement, soit par l'intermédiaire du budget d'un organisme de coopération intercommunale.