

N° 16

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 octobre 1982.

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 DÉCLARE D'URGENCE relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et la lettre rectificative n° 516 (1981-1982)

Par M. Paul GIROD

Sénateur.

Tome I. - EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

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

Voir le numéro :

Sénat : 409 (1981-1982)

Collectivités locales. — Affaires culturelles - Aide sociale - Apprentissage - Communes - Compétences - Départements - Dotation générale de décentralisation - Dotation globale d'équipement - Education - Environnement - Etat - Formation professionnelle - Logement - Mer - Plan - Régions - Santé - Transports - Urbanisme.

SOMMAIRE

ANALYTIQUE DU TOME I

<i>INTRODUCTION</i>	Pages
• Le dépôt du projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat constitue la réalisation d'une promesse du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur	11
• C'est aussi un « test » de la volonté décentralisatrice du Gouvernement	11
• La clarification et la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales est, en effet, une nécessité à propos de laquelle un large consensus s'est réalisé	14
• C'est la raison pour laquelle votre Commission a décidé de poursuivre dans les délais prévus l'examen du présent texte malgré son amputation	15
• Elle vous propose de porter, en liaison étroite avec les Commissions saisies pour avis, un jugement global sur les propositions du Gouvernement en matière de transfert des compétences	16
 CHAPITRE PREMIER	
De la loi du 2 mars au projet de loi relatif à la répartition des compétences	17
I - La réforme du 2 mars 1982 a créé les conditions de la décentralisation	17
A) Elle a supprimé la tutelle administrative	17
1. Les règles nouvelles du contrôle administratif telles qu'elles résultent des lois du 2 mars et du 22 juillet	19
a) les catégories d'actes soumises à l'obligation de transmission	19
b) les catégories d'actes qui échappent à cette obligation	20
c) le contenu de l'obligation	20
2. La mise en œuvre du contrôle juridictionnel	21
B) Elle a modifié les conditions d'exercice de la tutelle financière	21
1. Le contrôle budgétaire	21
2. Les relations entre le comptable et l'ordonnateur élu	22
C) Elle a manifesté la volonté d'alléger la tutelle technique	23
1. L'allègement des prescriptions et des procédures techniques	23
2. La globalisation des subventions	23
3. La révision du système des rémunérations accessoires	24

D) Elle a transféré le pouvoir exécutif du département et de la région au président du conseil général et du conseil régional	25
La nécessité de tirer, mieux que ne l'a fait la loi du 2 mars, les conséquences administratives et financières de ce transfert	25
II - La loi du 2 mars ne constitue que la toute première étape de la décentralisation : les questions en suspens :	25
A) La nécessité d'un changement de méthode	26
B) Le rôle essentiel des moyens administratifs et financiers dans la réussite de la politique de décentralisation	29
Premier bilan d'application de la loi du 2 mars 1982	30

CHAPITRE II

La méthode adoptée pour l'examen du projet de loi	32
A. Les éléments de la collaboration entre les commissions :	32
1) la définition commune des options	32
2) la présentation matérielle des rapports :	34
— un tableau comparatif unique. La présentation des amendements. (Tome II du présent rapport)	34
— le renvoi à l'examen des articles figurant dans les rapports pour avis. Le sommaire analytique des articles et amendements	35
B) La démarche de la Commission des Lois :	36
1) Replacer le projet dans le contexte institutionnel	36
2) Rendre viable la décentralisation	37

CHAPITRE III

Les questions institutionnelles préalables à la répartition des compétences	39
I - La place des collectivités territoriales dans l'Etat :	39
A) Le débat sur la décentralisation est indissociable d'une réflexion sur les institutions de la République	39
1) les principales époques où le débat a été abordé	39
2) décentralisation et réforme de l'Etat	41
B) La nécessité d'une clarification :	43
1) Etat-République et Etat-collectivité	44
2) Pouvoir réglementaire autonome et pouvoir réglementaire dérivé	45
II - Collectivités locales et Etat : Le fondement de l'autonomie locale	48
A) Autonomie locale et Etat-République	48
B) Autonomie locale et Etat-collectivité : Les éléments de la « libre administration » des collectivités territoriales	51
1) l'emprise croissante de l'Etat-collectivité	52
Clause générale de compétence et pouvoir de tutelle	53
2) le problème du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales	55
Pouvoir réglementaire délégué et pouvoir réglementaire reconnu	56
3) la question du domaine	57
4) la mise en jeu de la responsabilité des collectivités territoriales	60

III - Les garanties juridiques de la libre administration des collectivités territoriales	61
A) <i>Le renforcement de la protection législative</i>	62
B) <i>L'élargissement de la notion de collectivité locale par le Conseil constitutionnel et ses dangers</i>	63
1) collectivité locale et collectivité territoriale.....	63
2) les dangers de l'assimilation : Collectivités territoriales et établissements publics locaux.....	64
C) <i>La nécessité de mieux distinguer les « collectivités territoriales » et les « collectivités locales »</i>	66
Les implications constitutionnelles	66

CHAPITRE IV

Les problèmes propres à la répartition des compétences	68
I - Problèmes généraux et définitions	68
A) <i>Un changement de perspective</i>	68
B) <i>Définitions</i>	70
1) <i>compétence et pouvoir</i>	70
2) <i>compétence générale et compétence d'attribution</i>	71
3) la définition retenue : le dépassement de l'optique proprement juridique	71
4) <i>compétence, fonction, attribution</i>	72
II - Les difficultés inhérentes à la répartition des compétences	73
A) <i>La nécessité de la répartition</i>	73
1) les objectifs poursuivis	74
2) l'indétermination des critères	76
a) l'introuvable critère des « affaires locales »	76
b) les facteurs de « nationalisation » de l'intérêt local	77
l'impossible spécialisation des collectivités territoriales	79
B) <i>Les tentatives précédentes</i>	79
1) le rapport « Guichard »	80
a) le domaine de la « décentralisation possible »	80
b) les principes du partage.....	82
c) la répartition proposée	83
2) Le rapport « Peyrefitte »	87
3) Le plan de développement des responsabilités des collectivités locales	88
4) Les votes du Sénat :	89
a) en avril 1980	89
b) en novembre 1981	91
C) <i>Les solutions proposées par le Gouvernement</i> :	92
1) Les principes qui inspirent la réforme	93
2) La répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales	93

CHAPITRE V

Les problèmes soulevés par le projet de loi	95
I - Au niveau de sa conception même	95
A) <i>Ce n'est pas un texte de « répartition » des compétences</i> :	95
• Il se veut surtout un texte de transfert des compétences de l'Etat....	95
• Il y a bien répartition des compétences, mais c'est entre les collectivités territoriales elles-mêmes	96
• L'inévitable modification des attributions existantes	96
B) <i>C'est un texte de partage de certaines compétences de l'Etat</i> :	97
1) à la recherche d'une conception de l'Etat :	97
Une réflexion insuffisante qui débouche sur une vocation incertaine et une omniprésence	98
2) l'hétérogénéité des critères proposés :	100
a) pour déterminer ce qui reste à l'Etat ;	100
b) pour déterminer ce qui est décentralisé : la multiplicité des critères de répartition	101
II - Le décalage entre les intentions et les actes	103
A) <i>Réalité de la décentralisation proposée</i>	103
1) Ce n'est pas seulement un texte de décentralisation :	103
a) Les réformes sectorielles dont il est l'occasion	103
b) Les dispositions « fourre-tout »	105
2) Le contexte dans lequel le projet est présenté amène à s'interroger sur les intentions du Gouvernement	105
a) les textes parallèles ou concurrents	105
b) les déclarations ministérielles	106
3) La décentralisation proposée est inégale suivant les secteurs :	108
a) les fausses décentralisations :	108
Logement	108
Education	108
b) les décentralisations incomplètes (ou les « compétences retenues ») :	109
Les cas où l'Etat conserve le pouvoir de modifier les conditions d'exercice de la compétence transférée :	109
• Action sociale et santé	109
• Culture	109
• Formation professionnelle	110
Les cas où l'Etat se place en position d'arbitre entre collectivités :	110
• Les incohérences de niveau : la répartition des bâtiments scolaires, les transports scolaires et la carte scolaire.....	110
• Les problèmes de frontière : les transports et la mer	110
B) <i>L'autonomie des différentes collectivités</i> :	111
1) Les risques de tutelle :	111
a) de la région sur les départements et les communes	111
b) du département sur les communes	112

2) Les risques du regroupement communal :	113
a) les regroupements imposés	114
b) les regroupements insidieux	116
III - L'insuffisante appréciation des conséquences	116
A) Financières :	116
1) Les accroissements de charges :	116
a) le « flou » de l'évaluation des transferts :	116
• une évaluation globale	117
• les préalables ne sont qu'esquissés	117
• l'absence d'engagement concernant les mises à niveau : culture, santé et transports scolaires	117
• l'insuffisante précision des allègements de charges : justice et police	118
b) Les incertitudes pour l'avenir :	118
• l'évolution des charges recensées : formation professionnelle, action sociale et santé	118
• les charges « induites »	118
• les imprécisions	119
2) Les modalités de la compensation :	119
a) l'illusion des « ressources nouvelles »	119
Il n'y en a aucune :	119
• la compensation financière est un dû ;	119
• la DGE n'est qu'une globalisation des ressources existantes.....	120
• les fonds destinés à l'aménagement rural	120
Les risques du déflafonnement des ressources des régions	120
b) le flou de l'affectation des ressources :	120
• le partage fiscalité - DGD	120
• l'incertitude du partage entre la compensation et les autres ressources	121
• les critères de répartition :	121
— n'existent pas (DGD)	121
— sont insuffisants (DGE, formation professionnelle)	121
— ils ne sont pas neutres	121
c) des ressources insuffisamment évolutives :	121
• les critères d'évolution de la DGD	121
• les critères d'évolution de la DGE.....	122
• les inconvénients des impôts transférés :	122
— les distorsions entre collectivités	122
— leur caractère insuffisamment évolutif	122
B) Administratives :	123
1) Le problème des services :	123
• le transfert est prévu, mais il est inapplicable	123
• la mise à disposition est reconduite de fait	123
• le problème de l'actualisation des conventions	123
2) Le problème des biens :	124
• l'absence « d'état des lieux » préalable	124
• le caractère unilatéral de la procédure	124
• l'incertitude du partage entre propriétaire et affectataire	124

3) Juridiques.....	124
1) Les questions de responsabilité ne sont plus évoquées	124
2) Les inconvénients de la généralisation du procédé contractuel :	124
• le caractère fausement contractuel	125
• les risques de transfert de compétence	125
• les risques de tutelle (incitation indirecte au regroupement).....	125

CHAPITRE VI

Propositions de la Commission	126
I - La recherche d'une plus grande cohérence du projet de loi.....	127
Intitulé et article premier	127
A) <i>En précisant le rôle de l'Etat :</i>	128
1) en assurant son rôle de contrôle de la légalité :	128
a) l'extension de l'obligation de transmission (article additionnel après l'article 12)	128
b) une meilleure coordination avec les règles nouvelles en matière de contrôle administratif (article 22, 27 et 31)	129
2) Par la confirmation du rôle de conciliation de son représentant :	130
3) En lui réservant l'exercice des fonctions de souveraineté (articles additionnels après l'article 95) :	133
a) les transferts en matière de justice	133
b) les transferts en matière de police	134
c) l'adéquation entre les compétences de l'Etat et ses charges	136
Le problème de l'indemnité de logement des instituteurs (article additionnel avant l'article 132)	136
B) <i>En assurant la conformité du projet de loi avec les principes qu'il définit :</i>	137
1) l'équivalence entre les ressources et les charges :	137
a) l'explicitation de la notion de « ressources nécessaires » (article 3)	137
b) l'apurement du passif de l'Etat. (Section additionnelle au début du Titre III).....	138
c) la clarification préalable des charges supportées par les collectivités territoriales. (Article additionnel avant l'article 114)	138
2) l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre :	139
a) prévenir la tutelle départementale (Sections 2, 7 et articles 127, 128 et 124 du Titre III)	139
b) prévenir la tutelle régionale (Sections 2 et 5, article additionnel après l'article 34)	140
c) préserver l'autonomie communale :.....	141
— le refus des regroupements incités (articles 5, 125)	141
— le refus des regroupements insidieux (article additionnel après l'article 23, articles 22 et 92)	141
— la généralisation des systèmes optionnels (section 1, articles additionnels, après l'article 24 et article additionnel après l'article 34)	142
II - Réduire les incertitudes qu'il contient :	143
A) <i>Au niveau de la définition des compétences :</i>	143
1) En complétant les principes de la répartition :	143
(article additionnel après l'article 2, article premier, premier ali- - néa)	143

2) En s'assurant de la cohérence des compétences transférées :	143
a) les compléments en matière de formation professionnelle : (articles additionnels après l'article 76)	143
b) les compléments en matière d'urbanisme : (articles additionnels après l'art. 34)	144
c) en précisant le cadre des futurs transferts : (article additionnel après l'art. 2 et article 134)	145
d) par des améliorations de forme : (section 1, Titre premier, articles 6 à 8 et articles additionnels après l'art. 8, articles 10 à 12)	146
B) <i>Au niveau des conditions de l'exercice des compétences</i>	147
1) Assurer une protection législative plus complète :	147
• Autonomie locale : article additionnel après l'article 2, article 5, articles additionnels après l'article 8, article 13, article additionnel après l'article 61	147
• Personnels : premier article additionnel après l'article 8	148
• Finances locales : Titre III	148
• Calendrier des transferts : article 4	148
2) Prévenir les dérapages :	
a) du fait de l'Etat	148
• article additionnel après l'article 3	149
• article 75	149
b) les charges induites :	
• article 18	149
• deuxième article additionnel après l'article 8	149
3) Garantir l'évolution des ressources transférées :	
• articles 115 et 120	150
• article additionnel après l'article 126, article 129	150
III. — Mieux définir les moyens d'exercice des compétences transférées	151
A. <i>Les moyens financiers</i>	151
1) Préciser les bases de calcul des charges transférées	151
• article additionnel après l'article 3	151
• articles 122 et 124	151
• article 114	152
2) Clarifier les modalités du transfert	152
— les précisions concernant les ressources : articles 118 et 120	152
— éviter les confusions : article 75	152
article 119	152
Intitulé du Titre III	152
— revoir les critères de répartition de la DGE	153
B) <i>Les moyens administratifs</i>	154
1) Les services	154
• article 6	154
• article additionnel avant l'article 8	154
2) les biens	154
• articles 9 à 12	154
C) <i>Les moyens juridiques</i>	155
1) La répartition des responsabilités civiles	155
• articles additionnels après l'article 8	155
2) Les conventions	156
• article 5	156

**SOMMAIRE ANALYTIQUE DES EXAMENS D'ARTICLES
ET DES COMMENTAIRES EXPLICATIFS
D'AMÉNAGEMENT TELS QU'ILS FIGURENT
DANS L'ENSEMBLE DES RAPPORTS FOURNIS AU SÉNAT**

ANNEXES AU RAPPORT

I. — Liste des auditions ministérielles auxquelles il a été procédé	168
II. — Liste des communes de plus de 9 000 habitants dont la police n'est pas encore étatisée	169
III. — Tableau de concordance entre les articles du projet, relatif à la répartition des compétences et les articles des textes votés par le Sénat en avril 1980 et en novembre 1981	170
IV. — Les exemples étrangers	172

TOME II

**TABLEAU COMPARATIF COMPORTANT
L'ENSEMBLE DES AMENDEMENTS
ET SOUS-AMENDEMENTS PRÉSENTÉS
PAR LES COMMISSIONS**

**Amendements et sous-amendements
présentés par la commission des lois**

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat qui vous est soumis aujourd'hui est sans doute, avec le projet de loi annoncé (1) sur « la répartition des ressources publiques résultant des nouvelles règles de la fiscalité locale et des transferts des crédits de l'Etat aux collectivités territoriales », l'un des volets les plus importants de la décentralisation entreprise par le Gouvernement.

La première loi, en effet, celle qui illustrait la « volonté de rupture » avec la situation antérieure n'était que l'aboutissement d'une évolution progressive, entamée dès le début de la V^e République (2), c'était surtout une loi incomplète puisqu'elle ne consistait que dans « un transfert de pouvoirs ». Si l'on excepte ses articles consacrés à l'interventionnisme économique des collectivités territoriales et ceux qui se proposaient d'élargir — pendant une période transitoire qui aurait dû prendre fin dès l'année prochaine — les compétences des établissements publics régionaux, elle se contente, en effet, de définir « les nouvelles règles du jeu ». En fait, elle met en place, suivant des expressions employées dans cette enceinte, une série de « coquilles vides » encore appelées « collectivités gigognes » dont aucune ne sait exactement ce qu'elle sera autorisée à faire ni avec quels moyens.

C'est la raison pour laquelle, plus que le fond de la réforme, le Sénat avait contesté la méthode suivie par le Gouvernement. La multiplication des textes (le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation avait été jusqu'à en énumérer une quinzaine), leur échelonnement dans le temps, présentaient en effet le grand inconvénient de ne pouvoir permettre de juger la portée de l'ensemble ; ils autorisaient la création d'une succession de faits accomplis, de « provisoires définitifs » susceptibles de nuire à l'auto-

(1) Voir l'article premier de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(2) Voir sur ce point les développements contenus dans le chapitre III de la première partie du rapport de notre collègue Michel Giraud (n° 33 Sénat 1981-1982 tome I, pages 36 et suivantes).

nomie locale ; ils ajoutaient une complexité supplémentaire au moment où il convenait de clarifier (1) ; ils autorisaient les attermolements et même certains retours en arrière.

Le texte sur les compétences était donc impatientement attendu. Aux yeux de beaucoup en effet, il constituait « le test » de la volonté décentralisatrice du Gouvernement. Une chose est en effet de poser des principes. Beaucoup plus difficile est de traduire ces principes sous forme de mesures concrètes. Chacun le sait, les ministères dits « techniques » ne décentralisent pas volontiers.

Tout délai est un délai qui permet à l'imagination inépuisable de nos administrations centrales de se déployer, de refaire le terrain perdu dans les arbitrages ministériels par les moyens les plus divers, de reprendre discrètement ce qu'un ministre, a eu la bonne volonté de concéder ; de mettre de côté, ce qu'un membre du Gouvernement, et non des moindres, a appelé devant vos Commissions réunies « des réserves de décentralisation ».

Dans ce véritable défi lancé à des traditions séculaires, la volonté d'un homme, fut-il convaincu et depuis longtemps, de la nécessité de la décentralisation pour la France, ne suffit pas. C'est ce dont Michel Giraud, dont le Sénat tiendra sans doute à souligner qu'il fut le parfait continuateur de notre regretté collègue Lionel de Tinguy, avait essayé de convaincre le principal intéressé, M. Gaston Defferre : « Laissez s'exprimer le Sénat sur la clarification des compétences. Ce faisant, il est votre meilleur allié pour vous aider à convaincre vos collègues du Gouvernement, en charge de ministères financiers ou techniques, qui ne partagent pas votre conviction décentralisatrice ni la nôtre » (2).

Quelques jours après, le Ministre d'Etat, après une concertation dans laquelle le Président de la Commission des Lois, M. Jozeau-Marigné, avait joué un rôle déterminant, acceptait de présenter au Sénat les grandes lignes du projet de répartition des compétences qui vous est aujourd'hui soumis. Les intentions de Ministre de l'Intérieur d'alors apparaissaient d'ailleurs, il faut le souligner, plus décentralisatrices que la réalité du projet soumis à vos délibérations, notamment en matière de logement, d'éducation et de transports (3). C'est au cours de cette même intervention que M. Gaston

(1) A cet égard, un bon exemple des inconvénients de la méthode suivie peut être trouvé dans l'article premier du projet de loi portant statut particulier de la région de Corse : compétences (rapport n° 399 Sénat 1981-1982 pages 13 à 15).

(2) J.O. Débats Sénat du 16 novembre 1981, page 2706.

(3) J.O. Débats Sénat, séance du 18 novembre 1981, pages 2797 et 2798.

Defferre devait annoncer le dépôt au Sénat d'un des textes de décentralisation.

Vis-à-vis de notre assemblée le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation — il faut lui rendre justice — a fait en sorte que le Gouvernement tienne sa promesse et même au-delà. Le Sénat a d'ores et déjà, en effet, eu à débattre de trois aspects de la politique de décentralisation : les projets de loi n° 285 et 286 (1981-1982) relatifs aux Chambres régionales des Comptes et au statut de leurs membres (1).

Le projet de loi précité portant statut particulier de la région de Corse : compétences (2). La discussion de ce texte — dont on aurait préféré, là encore, qu'il suive et ne précède pas le présent projet — a permis de premières et utiles confrontations avec les ministères concernés. Enfin, il convient d'ajouter à cette énumération la loi n° 82-623 du 22 juillet (3) issue d'une initiative de nos collègues Pierre Schiele, P. Carous, Ph. de Bourgoing, J.M. Girault, C. Mont, B. Legrand, R. Boileau et L. Le Montagner par laquelle le Gouvernement a accepté de réparer certaines des conséquences de sa précipitation initiale.

Aucun de ces textes cependant ne revêtait une ampleur comparable au projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, que le Gouvernement déposait sur le bureau de notre assemblée le 22 juin 1982. On trouvera ci-dessous la mesure de l'effort accompli par vos Commissions (4) dans le souci de se montrer dignes de la confiance qui était ainsi faite au Sénat.

Qu'il soit permis cependant à votre Rapporteur, avant d'aborder le fond du débat, de rappeler combien la nécessité d'une répartition et d'une clarification des compétences recueille un large consensus sur tous les bancs de cette assemblée.

(1) Loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux Chambres régionales des Comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes.

Loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 relative aux Présidents des Chambres régionales des Comptes et au statut des membres des Chambres régionales des Comptes.

(2) Loi n° 82-659 du 30 juillet 1982.

(3) Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales. Proposition de loi n° 259 rectifié Sénat (1981-1982) du 8 avril 1982.

(4) Voir la deuxième partie : la méthode adoptée.

Nous ne reviendrons pas sur le long cheminement qui avait conduit à l'adoption par le Sénat d'un premier texte de répartition des compétences le 22 avril 1980 (1). Nous nous contenterons de rappeler que bien avant, ce sont les Sénateurs, qu'ils aient été ou non membres de la majorité sénatoriale de l'époque, qui avaient insisté sur l'urgence d'une nouvelle donne entre l'Etat et les collectivités locales : « Aucune réforme de structure administrative ou territoriale ne peut être valablement faite et acceptée **tant que ne sont pas réparties les prérogatives, les responsabilités et les charges de l'Etat et des diverses collectivités** (2).

L'enquête auprès des maires réalisée en 1977 à l'initiative du Gouvernement de M. Raymond Barre, révélait sur ce point des réactions différentes des maires des communes rurales et des maires des communes urbaines. Si les premiers manifestaient « une certaine circonspection », chez les seconds, « l'approche se révèle plus globale », et « on ne s'effraie pas a priori de la perspective d'une redistribution des compétences entre l'Etat et les collectivités locales » (3). Les uns et les autres, cependant, mettent également l'accent sur la nécessité de disposer de moyens financiers accrus pour assurer ces compétences nouvelles. C'est le scepticisme quant aux chances de voir cette nécessité se réaliser qui justifie la plus grande circonspection des premiers.

Les présidents de conseils généraux, quant à eux, dès avant la discussion du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, avaient fait de la répartition des compétences, l'une des conditions du succès de la décentralisation (4). Le premier congrès après le transfert de l'exécutif départemental tenu tout récemment à Lyon, et auquel votre Rapporteur a eu l'honneur d'assister en compagnie de ses collègues rapporteurs pour avis, devait confirmer nettement la tendance de l'année précédente. Le congrès confirmait ainsi l'analyse de l'exposé des motifs du présent projet de loi : « En scindant les problèmes et en décidant de les traiter un à un le Gouvernement faisait un choix. **Il était convaincu que le transfert des pouvoirs**

(1) Titre II du projet de loi n° 187 (1978-1979) pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

(2) Marcel Champeix, alors Président du groupe socialiste au Sénat. Débats — Sénat — Séance du 30 mai 1972 page 562.

(3) La réponse des maires de France p. 32 et 33 (Rapport Aubert).

(4) « Le succès de la décentralisation voulue par le Gouvernement dépendra des lois ultérieures portant notamment sur la répartition des compétences et des ressources » (extrait de la motion adoptée le 18 septembre par le cinquante-deuxième congrès de l'Assemblée permanente des présidents de conseils généraux réuni à Tours).

conduirait les élus à souhaiter des attributions plus larges et une clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales (1). Cet attachement à la répartition des compétences explique que le congrès ait tenu à marquer sa déception devant le retrait de certaines dispositions du projet de loi (2).

Une majorité de **présidents de conseils régionaux** avaient quant à eux regretté le 10 juin 1982 que « le texte compétences » annoncé pour décembre 1981 (ne soit) toujours pas officiellement connu et serait amputé de moitié par rapport au projet initial. La mise en place des compétences devrait même être échelonnée sur un délai de trois ans » (3).

Quelles que soient les nuances exprimées, votre Commission est depuis toujours consciente de l'urgente nécessité de procéder à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Elle a enregistré la quasi-unanimité que rencontre cette urgente nécessité.

Elle a donc décidé de poursuivre l'étude du présent projet dans les délais prévus initialement malgré la confirmation, par lettre rectificative du 27 septembre dernier, de son amputation partielle.

Sur les 135 articles initiaux, 78 seulement demeurent aujourd'hui soumis à votre discussion. Sur les 10 sections du titre II qui traitait des compétences nouvelles des communes, des départements et des régions, seulement quatre (section 1), le logement (section 2), la formation professionnelle (section 5), la planification régionale, le développement économique et l'aménagement du territoire (section 7) demeurent en discussion. Ce sont celles qui correspondent à la première série de compétences, celles qui devaient, selon l'exposé des motifs, entrer en vigueur la première année, c'est-à-dire 1983. Les autres sont destinées à être « à nouveau soumises au Parlement et examinées en priorité au cours de la prochaine session de printemps » (4).

(1) Projet de loi n° 409 (1981-1982), page 3.

(2) C'est en effet au cours même du congrès et en présence du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, que le Président Jozeau-Marigné devait donner lecture de la lettre en date du 22 septembre, par laquelle le Ministre chargé des Relations avec le Parlement annonçait au Président Poher, la modification de l'ordre du jour du Sénat.

(3) Déclaration des présidents de conseils régionaux de l'opposition (7 sur 13) citée par le Figaro du 11 juin 1982.

(4) Lettre rectificative n° 516 (1981-1982) du 28 septembre 1982, page 3.

Les principes fondamentaux et les modalités des transferts de compétences (titre premier) demeurent ainsi que les titres III « Des ressources nouvelles des communes, des départements et des régions » et IV « Dispositions diverses et transitoires ».

Dans ces conditions, tout en réservant l'examen des articles aux seules dispositions demeurant officiellement en discussion, votre Commission a estimé qu'il demeurerait possible de porter un jugement global sur la répartition des compétences telle qu'elle est proposée par le Gouvernement. Elle souhaite donc, en tant que de besoin, faire référence à l'ensemble du texte, tel que vos Rapporteurs l'ont déjà examiné et tel que tous les Ministres concernés l'ont déjà explicité devant vos Commissions (1).

Elle vous propose seulement d'insérer, en accord avec les commissions pour avis, un certain nombre de dispositions qu'elle juge soit indispensables à la cohérence du projet de loi amputé qui vous est soumis, soit essentielles pour que la décentralisation des compétences ménage les intérêts bien compris de l'ensemble des collectivités territoriales de notre pays.

Votre Commission espère ainsi permettre au Sénat de porter un jugement global et faire en sorte que les textes à venir bénéficient de la réflexion dont vos débats ne manqueront pas d'être l'occasion.

(1) Voir annexe I.

CHAPITRE PREMIER

DE LA LOI DU 2 MARS AU PROJET DE LOI RELATIF A LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Aux questions que pose toute décentralisation : comment décentraliser ? pour quoi faire ? avec quoi ? La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions n'a répondu complètement qu'à la première question. Les réponses aux autres questions n'ont été qu'esquissées.

I - La réforme du 2 mars 1982 a créé les conditions de la décentralisation.

A - ELLE A SUPPRIMÉ LA TUTELLE ADMINISTRATIVE.

Cette suppression de la tutelle administrative n'a pas été exempte d'hésitations. Derrière elle, en effet, c'est, comme on le verra (1), toute une conception de l'Etat et de ses rapports avec les collectivités territoriales qui devait être redéfinie. Il a fallu attendre la décision du Conseil Constitutionnel du 25 février puis la loi du 22 juillet qui en a tiré les conséquences pour voir Parlement et Gouvernement s'accorder sur le nouveau contenu de la notion constitutionnelle du « contrôle administratif ».

La difficulté a d'ailleurs moins consisté dans la suppression de la tutelle elle-même que dans la définition précise du contrôle juridictionnel destiné à la remplacer. Le Sénat a joué à cet égard un rôle déterminant, manifestant un égal souci de l'autonomie locale et de la liberté du citoyen.

(1) Chapitre III - Les questions institutionnelles préalables à la répartition des compétences.

Les nouvelles règles sont complexes et elles nécessiteront, pour être véritablement opérationnelles, un égal effort et des représentants de l'Etat dans les départements ou dans les régions et des élus locaux.

Cet effort devra être d'abord **un effort de connaissance**. A cet égard, on ne peut qu'être étonné de ce que le Gouvernement lui-même propose un texte le 22 juin qui ne tienne nullement compte des nouvelles dispositions qu'il avait lui-même voulues le 2 mars. Ce paradoxe est illustré par les articles 22, 27 et, à un moindre degré, d'autres dispositions de la section première du titre II du présent texte qui traitent de l'urbanisme.

Ces deux premiers articles, en effet, qui définissent les conditions dans lesquelles les nouveaux schémas deviennent exécutoires, mettent en place un système d'approbation tacite plus rigoureux que les dispositions en vigueur avant l'intervention de la loi du 2 mars !

Quant à l'article 33, relatif au recours contre le permis de construire, s'il ouvre heureusement au bénéfice de la commune la possibilité, réservée par la loi du 2 mars au représentant de l'Etat dans le département, d'obtenir du tribunal administratif le prononcé d'un sursis accéléré (sous 48 heures) « lorsqu'une liberté publique ou individuelle » est en cause, il déroge au droit commun à peine vieux de trois mois en ce qui concerne le représentant de l'Etat.

La loi des 2 et 3 mars telle qu'elle est désormais interprétée par la désormais célèbre circulaire d'application du 5 mars (1), prévoit en effet que la procédure du sursis accéléré ne peut être mise en œuvre que lorsque l'acte attaqué est lui-même soumis à transmission ou, si l'acte n'est pas soumis à l'obligation de transmission, si le représentant de l'Etat en a eu connaissance par l'intermédiaire d'une personne lésée (art. 4 de la loi du 2 mars). Or, le projet ne prévoit pas d'ajouter le permis de construire à la liste des actes soumis à transmission. Il ne le prévoyait d'ailleurs pas non plus dans sa partie aujourd'hui retirée (art. 49) pour les autorisations d'exploiter qui devraient être accordées dans l'avenir par le président du Conseil général aux entreprises assurant des services réguliers de transports publics routiers non urbains de voyageurs.

Il paraît donc nécessaire de rappeler, fut-ce sommairement, l'économie nouvelle du contrôle administratif telle qu'elle résulte de la loi du 2 mars modifiée par la loi du 22 juillet.

(1) La circulaire du 24 juillet ne fait que la confirmer sur ce point. (J.O. Loi et Décrets, p. 2360).

1) Les règles nouvelles du contrôle administratif :

La loi nouvelle distingue deux catégories d'actes :

- Ceux qui doivent faire l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat pour être exécutoires,
- Ceux pour lesquels la notification ou la publication suffisent,

a) Les catégories d'actes soumises à l'obligation de transmission :

Pour être exécutoire, ces actes doivent remplir une double condition : avoir été notifiés ou publiés ; avoir fait l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat. Dans le souci de réduire le champ de l'obligation de transmission, la loi du 22 juillet fait de ces actes une énumération limitative. Cette énumération est la suivante :

— Les délibérations des assemblées locales (y compris les pièces annexes à ces délibérations) ;

— Les décisions prises par délégation de l'assemblée délibérante (art. L. 122-20 du Code des Communes), art. 24 et 71 de la loi modifiée du 2 mars pour les départements et pour les régions) ;

— Les décisions réglementaires ou individuelles prises par le maire (art. L. 131-1 et suivants du Code des Communes ou par le président du Conseil général (art. 25 de la loi du 2 mars) dans l'exercice de leur pouvoir de police ;

— Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales, départementales et régionales dans tous les autres domaines « qui relèvent de leur compétence en application de la loi ». Cette catégorie est vraisemblablement destinée à prendre une importance considérable à la suite du vote des différents volets du présent texte (1).

— Les conventions relatives aux marchés, aux emprunts et les conventions de concession ou d'affermage des services publics locaux à caractère industriel ou commercial (2).

(1) Selon la circulaire, « le législateur a voulu soumettre à l'obligation de transmission les actes qui se définissent par les trois caractéristiques suivantes : être généraux, impersonnels et permanents, c'est-à-dire les actes qui en pratique servent le plus souvent de base à de multiples décisions individuelles, par exemple les actes relatifs aux conditions d'utilisation des services ou du domaine (dans l'avenir, vraisemblablement les règles générales complémentaires pour l'attribution des prestations ou des services d'aide sociale, l'organisation des transports, etc). J.O. 23 juillet, p. 2355.

(2) L'interprétation de ces dispositions par la circulaire est particulièrement extensive, cf. J.O., précité, p. 2356. On est amené à se poser une nouvelle fois la question de savoir si les dispositions relatives aux marchés des collectivités locales ne devraient pas être simplifiées et non plus consister dans la transposition pure et simple des règles applicables à l'Etat. On sait par ailleurs que ces dispositions n'ont pas de valeur législative (décret n° 66-687 du 28 novembre 1966).

— Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, aux sanctions soumises à l'avis du Conseil de discipline et au licenciement d'agents. (1)

b) *Les catégories d'actes qui échappent à cette obligation :*

Ne sont pas soumis à l'obligation de transmission :

— Les actes pris par les autorités locales au nom de l'Etat. On peut penser que la liste de ces actes pourrait être modifiée à la suite du vote de la loi sur la répartition des compétences et, en particulier, de ses dispositions relatives à l'urbanisme ;

— Les actes relevant du droit privé (adjonction de l'Assemblée Nationale), qui relèvent des tribunaux judiciaires.

Ces deux premières catégories d'actes font l'objet de dispositions expresses dans la loi. Les autres actes se déduisent par défaut : ce sont tous les actes qui ne correspondent à aucune des définitions précédentes : « actes de gestion courante », « multiples actes d'administration quotidienne et, notamment, les échanges de correspondance qui s'instaurent entre les élus et leurs administrés »... « Ce sont des actes nombreux, répétitifs et qui, d'une façon générale, concernent la gestion interne des services locaux ou les relations habituelles entre les collectivités décentralisées et les administrés ». (2)

Ces actes deviennent exécutoires dès leur publication ou leur notification.

c) *Le contenu de l'obligation de transmission a été considérablement allégé :*

— il n'y a plus de délai ;

— la preuve de la transmission peut être apportée par « tous moyens ».

Tout au plus, le représentant de l'Etat délivre-t-il immédiatement un « accusé de réception » destiné à faciliter cette preuve. En aucun cas, cependant, cet accusé de

(1) « La liste des sanctions soumises au Conseil de discipline résulte soit des dispositions générales, soit des dispositions particulières applicables à la catégorie d'agents en cause. Ainsi, en vertu de l'article L. 414-22 du Code des Communes, seuls l'avertissement ou le rappel à l'ordre, le blâme avec inscription au dossier, la mise à pied jusqu'à un maximum de cinq jours ne doivent pas faire l'objet d'un avis du Conseil de discipline, et ne sont donc pas soumis à l'obligation de transmission » (circulaire du 22 juillet, p. 2356 du J.O. du 23).

(2) Circulaire du 22 juillet, p. 2357 du J.O. du 23.

réception ne peut être considéré comme « une condition du caractère exécutoire des actes ».

Le représentant de l'Etat doit se borner à un simple contrôle de légalité et s'abstenir, par conséquent, de tout contrôle d'opportunité.

2) La mise en œuvre du contrôle juridictionnel.

Le représentant de l'Etat dispose de deux mois à compter de la transmission pour saisir le tribunal administratif.

Il peut le faire de sa propre initiative ou à la suite de la demande d'une personne lésée. Celle-ci peut également saisir le tribunal dans le même délai et sans passer par l'intermédiaire du représentant de l'Etat.

Lorsqu'il décide de saisir le tribunal administratif, le représentant de l'Etat est tenu d'en informer **sans délai** le responsable élu. Il lui communique en même temps « toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné ».

Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une **demande de sursis à exécution**. Il bénéficie alors de deux procédures particulières et parfaitement dérogatoires au droit commun :

Si l'acte attaqué n'est pas « de nature à porter atteinte à une liberté publique ou privée », il suffit, pour que le tribunal administratif prononce le sursis que « l'un des moyens invoqués dans la requête, paraisse, « en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation ».

Si l'acte attaqué est de nature à porter atteinte à une liberté publique ou privée, le président du tribunal ou un membre du tribunal délégué à cet effet est tenu de statuer dans les 48 heures.

Il peut être fait appel, bien sûr, de ces décisions devant le Conseil d'Etat. Dans le deuxième cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue également dans un délai de 48 heures à compter de sa saisine (1).

B - ELLE A MODIFIÉ LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA TUTELLE FINANCIÈRE

1) Le contrôle budgétaire :

S'agissant du contrôle budgétaire, la loi du 2 mars n'a pas apporté de véritable allègement. L'innovation principale réside dans l'institution des chambres régionales des comptes.

(1) Le délai d'appel est limité à quinze jours.

Celles-ci participent au contrôle budgétaire, qu'il s'agisse du contrôle de l'équilibre, du redressement des budgets en déficit ou encore de l'inscription d'office d'une dépense obligatoire. La chambre régionale, obligatoirement saisie, est chargée de formuler les propositions, la décision revenant au Commissaire de la République. Cette intervention a priori répond au souci du Gouvernement d'insérer une sorte d'élément arbitral entre deux collectivités, la commune, le département ou la région et l'Etat, celles-ci devenant, du fait de la décentralisation, plus autonome par rapport à celui-là. Il est trop tôt pour juger de l'efficacité du nouveau système, tout au plus peut-on craindre qu'en fait de simplification il ne confirme ou n'aggrave la lourdeur des procédures qui existaient précédemment.

Ce sont ces mêmes chambres régionales qui assureront les fonctions de jugement des comptes et d'observation sur la gestion dévolue jusqu'ici à la cour des comptes mais que celle-ci ne pouvait exercer, faute de moyens. Les nécessités de la mise en place des nouvelles chambres et de leurs membres feront cependant que ces nouvelles fonctions ne pourront être pleinement assurées avant respectivement 1985 et 1986.

b) *Les relations entre le comptable et l'ordonnateur élu :*

Plus favorables à l'allègement des contrôles apparaissent les nouvelles règles qui ont trait aux relations entre l'ordonnateur élu et le comptable. Celui-ci devrait se cantonner davantage dans son rôle de contrôle de la régularité (1).

En outre, l'élu local devrait disposer désormais d'un élément de dissuasion important contre des contrôles abusifs, grâce au nouveau droit de réquisition qui lui est attribué.

Des incertitudes importantes demeurent quant aux changements concrets que ces nouvelles dispositions devraient entraîner. La question de la responsabilité de l'élu local qui aurait exercé à tort son droit de réquisition demeure posée malgré les apaisements fournis par le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur à notre collègue Paul Pillet, au cours du débat sur la loi n° 82-594 du 10 juillet (2). Le décret destiné à énumérer limitativement les pièces susceptibles d'être exigées par le comptable n'a toujours pas été publié.

(1) C'est du moins ce que l'on peut espérer. L'attitude adoptée par les comptables à la suite de la décision du Conseil Constitutionnel du 25 février et relevée notamment par le président Jozeau-Marigné devant la Commission des Lois du 7 avril dernier ne va malheureusement pas dans ce sens. Sur cette communication voir les annexes au rapport Pierre Schiele n° 308, 1981-1982, p. 28.

(2) Débat Sénat séance du 27 mai 1982, pp. 2297 et suivantes.

C - ELLE A MANIFESTÉ LA VOLONTÉ D'ALLÉGER LA TUTELLE TECHNIQUE

Cette volonté revêt une importance particulière au regard de l'application de la future répartition des compétences. C'est en effet très largement l'allègement effectif de la tutelle technique qui permettra d'éviter le retour aux errements anciens, que chacun connaît et que l'on rappellera brièvement au chapitre III ci-dessous (1).

Le dispositif mis en place comporte trois aspects :

1) L'allègement des prescriptions et des procédures techniques.

Les prescriptions et les procédures techniques, générales ou particulières qui n'auraient pas été **prévues par une loi ou par un décret pris en application d'une loi** seront supprimées.

Le Sénat a ajouté une disposition selon laquelle toute prescription ou procédure qui n'aurait pas été reprise dans le code des prescriptions ou procédures techniques prévues à cet effet par l'article 90 II ne serait plus opposable aux collectivités territoriales après le 3 mars 1984.

Les dispositions nouvelles s'efforcent aussi de prévenir toute résurgence de la tutelle à travers les subventions ou les aides que l'Etat, et surtout les collectivités territoriales entre elles, seraient amenées à se consentir. Cette disposition, ainsi que la précédente, est inspirée par les textes votés par le Sénat lors du débat sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales. Il vous sera d'ailleurs proposé de faire référence à ces dispositions, notamment à l'article 93 du présent texte, qui prévoit la possibilité pour le département d'établir un programme d'aide à l'équipement rural.

2) La globalisation des subventions :

Le deuxième moyen de suppression de la tutelle technique est de supprimer au maximum compatible avec les nécessités locales, notamment en milieu rural, les subventions spécifiques. Ce sont celles-ci, on le sait, qui servent de point d'appui à l'exercice d'une tutelle technique par les services extérieurs des ministères. Tel est l'objet de l'article 103, qui crée à la demande du Sénat, « **une dotation globale d'équipement qui se substitue aux subventions spécifiques d'investissement de l'Etat** ».

(1) Ch. III, II B l'emprise croissante de l'Etat-collectivité. Voir aussi Ch. IV, II B la nécessité de la répartition.

Conformément au deuxième alinéa de ce même article, les articles 121 à 126 du présent texte ont pour objet de « fixer les règles de calcul, les modalités de répartition de cette dotation ainsi que les conditions de son évolution ». L'article 121 crée une dotation globale d'équipement pour les communes et l'article 124 une dotation globale d'équipement pour les départements.

3) La révision du système des rémunérations accessoires :

Le troisième moyen de suppression de la tutelle technique est contenu dans l'article 97. Celui-ci prévoit l'intervention de nouvelles règles pour la fixation des rémunérations accessoires.

Il limite le versement d'indemnités supplémentaires « aux agents des services extérieurs de l'Etat ou des établissements publics de l'Etat » aux seules « prestations fournies personnellement » et en dehors de leurs fonctions dans les services qui les emploient.

En conséquence, il abroge l'article L 423-1 du Code des Communes (1) tout en maintenant jusqu'au 3 septembre dernier « les dérogations accordées en application dudit article ».

Il serait intéressant que le futur débat soit l'occasion pour le Gouvernement de faire le point sur l'application de ces premières dispositions.

L'alinéa premier de l'article 97, énonce, quant à lui, le principe de l'interdiction faite aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de verser directement, sous quelque forme que ce soit, des indemnités aux agents de l'Etat « pour des prestations fournies par des services extérieurs ou des établissements publics de l'Etat ».

L'article 21, paragraphe II, complète ce dispositif en prévoyant une disposition particulière pour la fixation du montant proprement dit des rémunérations accessoires lorsque celles-ci demeurent autorisées. Il abroge l'article L 315-2 (2) du Code des communes à l'expiration d'un délai de 18

(1) « L. 423-1. Les communes et leurs établissements publics ne peuvent attribuer d'indemnités ou avantages quelconques aux fonctionnaires et agents de l'Etat. Des dérogations peuvent toutefois être accordées dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat ».

(2) L'article L 315-2 qui intéresse plus particulièrement, mais pas exclusivement les agents des directions départementales de l'Agriculture et de l'Equipement.

« L. 315-2. Le tarif des honoraires et autres rémunérations alloués aux architectes, ingénieurs et autres techniciens spécialisés, pour la direction des travaux exécutés au compte des communes et de leurs établissements publics ou sur subventions de ces collectivités et établissements est fixé par décret ».

L'article L 315-3, en revanche, subsiste :

« L. 315-3. Les fonctionnaires des ponts et chaussées et ceux du génie rural, des eaux et des forêts apportent leur concours à l'exécution des travaux communaux dans les conditions prévues par les lois n° 48-1530 du 29 septembre 1948 et n° 55-985 du 26 juillet 1955 ».

mois à compter de la publication de la loi du 2 mars, soit du 9 septembre 1983. Ce délai, selon les déclarations faites par M. Defferre en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale, « devrait inciter le Gouvernement à préparer et à présenter un texte d'ensemble » avant l'expiration de celui-ci.

Le ministre d'Etat a également indiqué que le ministre de l'Equiperment et du Logement lui avait « fait part de son intention de remettre de l'ordre dans tout cela en déposant un projet de loi » (1).

On peut regretter, cependant, au moment où se pose nécessairement le problème de la constitution des services indispensables à l'exercice des compétences transférées que le Gouvernement et l'Assemblée Nationale n'aient pas cru devoir répondre favorablement au souci du Sénat d'étendre les dispositions de l'article 97 aux agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

**D - ELLE A TRANSFÉRÉ LE POUVOIR EXÉCUTIF
DU DÉPARTEMENT ET DE LA RÉGION
AU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL
ET DU CONSEIL RÉGIONAL**

Disposition essentielle du projet de loi, cette mesure n'appelle pas de commentaire particulier sauf qu'elle constitue l'une des raisons majeures qui justifient le dépôt et le vote rapide du présent projet de loi. A cet égard, le **projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat doit être l'occasion non seulement de définir avec précision le rôle des nouveaux exécutifs élus, mais aussi de tirer, mieux que ne l'a fait la loi du 2 mars, l'ensemble des conséquences administratives et financières de ce transfert.**

**II - La loi du 2 mars ne constitue que la toute première étape
de la décentralisation :
les questions en suspens**

Même si l'on peut considérer, comme on l'a déjà fait ci-dessus, (2) que la loi du 2 mars a achevé une évolution et répondu à certaines aspirations anciennes des élus locaux, elle a surtout permis de traduire dans la législation « la volonté de rupture » manifestée par le Gouvernement.

(1) J.O. Débats Assemblée Nationale. Séance du 18 décembre 1982. p. 5186.

(2) Voir l'introduction.

Vouloir rompre est une chose, plus difficile est de mettre en place un nouvel équilibre.

Si la loi du 2 mars devait être la seule réforme du septennat en matière de collectivités locales, on peut craindre que les nouvelles dispositions ne compliquent la tâche des élus plus qu'ils ne la simplifient et inquiètent le citoyen plus qu'ils ne le rassurent.

A trop vouloir rompre, on risque fort, en effet, de se lancer dans le vide les yeux fermés.

C'est la tâche du Sénat, surtout dans les domaines qui intéressent les collectivités territoriales qu'il représente, d'éclairer le sens des réformes et de se préoccuper des conditions pratiques de leur application. Force est de reconnaître que la loi du 2 mars, si elle n'était pas complétée rapidement par les lois qu'annoncent son article premier créerait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait.

Si l'on se réfère à cette longue énumération on est obligé de convenir que la réforme n'en est qu'à son début. Un long chemin, sans doute semé d'embûches, sépare les élus locaux, mués désormais « en acteurs du changement », de sa mise en place effective.

A - LA NÉCESSITÉ D'UN CHANGEMENT

DE MÉTHODE

Les élus des communes, des départements et des régions savent que les conditions juridiques de leur intervention ont changé, qu'ils ont reçu davantage de responsabilités mais ils ne savent toujours pas pour quoi faire et avec quoi. La lecture attentive du nouveau projet qui vous est soumis aujourd'hui pourrait les conduire cependant à se demander si le Gouvernement n'a pas essayé de répondre à une autre question : Avec qui ? Manifestement, il ne paraît pas considérer que les communes en particulier possèdent la capacité de s'assumer toutes seules. De nombreuses disposi-

tions du texte obligent à s'interroger sur le rôle exact de l'Etat à cet égard et surtout des groupements de communes, voire des départements.

L'enjeu de la répartition des compétences est d'importance ; les questions qu'elle pose montrent, s'il en était besoin, au Gouvernement **la nécessité de changer de méthode** : plus d'attention aux conséquences de ses décisions, plus de dialogue aussi. A cet égard, on peut regretter que la concertation à laquelle il est fait allusion dans l'exposé des motifs du projet (1) n'ait pas recouvert plus de réalité : la façon dont le texte a été amputé au dernier moment de près de la moitié de ses dispositions le montre.

Ce n'est pas une raison cependant pour le Sénat de ne pas replacer les dispositions qui demeurent dans leur contexte.

La décision du Conseil Constitutionnel du 25 février a montré les inconvénients d'un transfert de pouvoirs quelque peu précipité et absolu. Elle a attiré l'attention sur le fait que **le changement des règles qui régissent la vie locale ne peut être réalisé sans une réflexion préalable sur la place des collectivités territoriales dans l'Etat**. Quel que soit l'attachement que le Sénat porte aux collectivités territoriales, le caractère indispensable qui est le leur dans la vie pratique, sociale et culturelle du pays, il se doit de remettre les nouveaux enjeux en perspective et resituer les collectivités territoriales dans l'ensemble de nos institutions. Ce n'est pas une tâche facile.

C'est cependant ce que votre rapporteur tentera de faire ci-après dans le **chapitre III** consacré aux questions institutionnelles préalables aux transferts de compétences. **L'attention, en effet, n'a pas été suffisamment attirée jusqu'ici sur un point : les changements de perspectives institutionnelles consécutifs aux transferts de pouvoirs**. Il est d'autant plus important de le faire que, comme on le verra, la méthode d'énumération des compétences et de leur répartition entre les collectivités territoriales dans un texte d'ensemble est une initiative inhabituelle dans l'histoire de nos institutions (2).

Le caractère inhabituel de la démarche — même si votre Commission en approuve l'intention et en reconnaît la nécessité — accroît encore sa difficulté. Elle heurte trop d'habitudes, trop de modes de pensée. Le risque est grand

(1) N° 409, Sénat (1981-1982), page 3.

(2) Si l'on excepte bien sûr le rapport Guichard et le titre II du projet n° 187 précité qui proposaient une technique assez comparable à celle qui est proposée aujourd'hui et dont on pourrait même dire, aux risques de décevoir les chantres du changement pour le changement, qu'elle inspire très largement le projet aujourd'hui soumis au Sénat.

que sa logique initiale ne s'effrite et perde beaucoup de sa portée. Le **chapitre IV** sera consacré aux problèmes particuliers que pose toute répartition des compétences.

Questions institutionnelles et techniques de répartition des compétences ne pourront être résolues que progressivement et, sans doute, que pragmatiquement. L'exemple de la définition des nouvelles conditions du contrôle de légalité est là pour nous le montrer.

Répartir les compétences est en soi un bouleversement. Pour juger de l'opportunité de la répartition proposée par le Gouvernement, il convient de bien en peser les conséquences multiples et de préciser la façon dont elle peut s'articuler avec non seulement notre tradition, mais aussi les dispositions constitutionnelles en vigueur. La **décentralisation** a certes pour objectif de donner plus de pouvoirs et de responsabilités aux collectivités décentralisées, **elle ne peut éviter d'être aussi une réflexion sur la place que l'on entend désormais réserver à l'Etat.**

Il en résulte également un certain nombre de questions sur les nouveaux moyens juridiques et administratifs de la libre administration des collectivités décentralisées. L'article 34 de la Constitution laisse au pouvoir législatif le soin de déterminer les principes fondamentaux de « la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ». **Mais sait-on bien avec précision ce qu'est « une compétence » ?** Ce que le mot lui-même recouvre ? On verra, à cet égard, que la jurisprudence en matière de collectivités locales n'est que d'un bien faible secours.

Doit-on se contenter de la définition d'un **intérêt local** au sens large défini par rapport à l'intérêt national ou tenter d'isoler un intérêt communal, départemental, régional ? La première solution débouche sur des conflits potentiels de compétences, mais la seconde ne vaut guère mieux, elle contient inévitablement des risques de hiérarchisation de ces différents intérêts.

A cet égard, en décidant de faire immédiatement de la région une collectivité territoriale et, on le voit aujourd'hui, sans en tirer toutes les conséquences, la loi du 2 mars a singulièrement compliqué une tâche déjà fort difficile.

A lire également, comme on le verra, certaines dispositions du présent projet, on est conduit à se demander d'autre part, si l'hostilité du Sénat au deuxième alinéa, apparemment anodin, de l'article 23 de cette même loi n'était pas prémonitoire (1). Ne va-t-on pas se réclamer de cette

(1) « Le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences. »

disposition pour justifier aujourd'hui une certaine tutelle du département sur les communes ?

Définir la compétence et, éventuellement, la protéger contre l'ingérence d'autres collectivités ne suffit pas. Encore faut-il donner à la collectivité bénéficiaire les moyens juridiques et financiers de l'exercer.

Les moyens juridiques c'est tout d'abord la détermination précise, au sein des organes de la collectivité décentralisée elle-même, de l'autorité habilitée à prendre des décisions ou à poser des règles. Cela signifie aussi définir autant que possible la capacité de poser des règles, le domaine exact d'intervention de celles-ci, leur articulation avec les règles posées par d'autres collectivités et, surtout, avec le pouvoir normatif (loi et règlement) de l'Etat.

Les moyens administratifs ne sont pas moins essentiels. L'application de la loi du 2 mars montre à cet égard, ainsi que le Sénat l'avait d'ailleurs souligné, l'inconvénient des solutions transitoires et des formules « bâtarde » telle que celle de la « mise à disposition ». Elle ne satisfait, dans sa forme actuelle, ni les nouveaux exécutifs élus, ni les représentants de l'Etat, ni les personnels. Cette ambiguïté favorise les doubles emplois et entraîne des coûts supplémentaires. Les financements croisés, autre plaie de notre système administratif local, ne sont pas encore morts.

En se préoccupant par avance, en l'absence de toute définition des compétences, du problème des services et des personnels, la loi du 2 mars a ajouté une incertitude supplémentaire au vrai problème, déjà fort délicat, des moyens administratifs. Mieux vaut ne rien régler du tout que de prendre le risque d'engager le système administratif local sur une voie partiellement bouchée.

**B. — LE ROLE ESSENTIEL
DES MOYENS ADMINISTRATIFS
ET FINANCIERS DANS LA RÉUSSITE
DE LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION.**

Les transferts au sein de la Préfecture se sont déroulés dans des conditions inégales suivant les départements.

Partout, malgré les propos rassurants du Gouvernement, ils se sont traduits par des majorations de coût : recrutement de personnels supplémentaires (de direction notamment), mise à niveau des avantages pour le personnel, dépenses propres à toute mise en place de structures administratives nouvelles. L'Etat, pour sa part, n'a fait aucun effort de recrutement particulier pour combler les places laissées vides. Beaucoup

de représentants de l'Etat ont donc été conduits à marchander chichement les dessaisissements tant en locaux qu'en personnes que les nouvelles règles entraînaient inévitablement.

Il s'en est suivi un climat où la sérénité n'a pas toujours dominé et où, surtout en raison d'une information insuffisante sur les intentions réelles du Gouvernement, les inquiétudes des personnels n'ont guère été apaisées.

Les conditions d'application de « la mise à disposition » que le présent texte nous propose de pérenniser dans son Titre Premier n'ont fait malheureusement que confirmer les craintes exprimées par le Sénat. Ce système hybride ne satisfait véritablement personne, ni le représentant de l'Etat, ou le chef de service, qui se sentent concurrencés dans leur autorité, ni les personnels, déchirés entre deux maîtres, ni les nouveaux exécutifs élus dont le pouvoir de direction (1) est largement amoindri par l'interprétation qu'en ont donné les circulaires.

La circulaire du Premier Ministre du 2 juin prise pour l'application des décrets n° 82-331 et 82-332 du 13 avril 1982 relatifs à la mise à disposition des services extérieurs de l'Etat est **un excellent exemple de la façon dont le pouvoir administratif reprend partiellement ce que le pouvoir exécutif avait dû concéder au Parlement (2).**

Ce texte prévoit une situation différente suivant que les personnels sont départementaux ou régionaux — et employés dans les services extérieurs de l'Etat — ou d'Etat, et mis à la disposition de l'exécutif élu. Dans le premier cas, ils sont placés sans discussion possible sous l'autorité du chef de service. Seules « les opérations de gestion » relèvent de la responsabilité de leur autorité de nomination (2).

Dans le second cas (cas de la mise à disposition proprement dite) l'exécutif élu ne peut exercer aucune autorité hiérarchique. « C'est au chef du service et à lui seul que le président du conseil général doit s'adresser pour « faire connaître » ses instructions. Il n'est pas question dans la pratique d'interdire tout contact direct entre les agents de l'exécutif départemental et ceux du service extérieur, mais vous devez veiller à prévenir que ne s'instaurent par ce biais **des relations directes de type hiérarchique** entre le président du conseil général et une partie du service » (2).

(1) Le président (du Conseil général ou du Conseil régional) peut disposer, en tant que de besoin des services extérieurs de l'Etat. Le président (du Conseil général ou régional) adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il confie auxdits services » (art. 27). Il n'est pas dit que certaines de ces inquiétudes ne soient pas à l'origine du retrait de certaines sections du projet initial.

(2) J.O. Lois et décrets du 4 juin 1982, pages 1775 et suivantes.

Ces quelques exemples montrent, s'il en était besoin, la **nécessité d'une remise en ordre qui fasse pour le moins correspondre les financements supportés et l'autorité exercée.**

La loi du 2 mars à cet égard, malgré le souhait du Sénat, n'a nullement fait progresser les choses. Ses articles 23 et 77 gèlent « les financements croisés » pourtant si souvent dénoncés.

Ainsi moyens administratifs et moyens financiers se recouvrent-ils largement. Après la répartition des pouvoirs et la répartition des compétences ils constituent le **troisième volet indispensable de la décentralisation.** Les intentions affichées par le Gouvernement sont bonnes puisqu'il précise dans l'article 3 de son projet que « les transferts de compétences de la présente loi seront accompagnés du transfert par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions, des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences. » Il accomplit ainsi une promesse contenue dans l'article 102 de la loi du 2 mars. Cette promesse cependant n'a été tenue que très partiellement dans la loi du 2 mars elle-même puisqu'**aucune ressource nouvelle n'est venue accompagner l'extension des compétences des collectivités territoriales en matière d'intervention économique.**

Pour que l'application soit à la hauteur du principe, celui-ci doit être complété ainsi que l'avait fait d'ailleurs le Sénat en 1979. L'évaluation des charges nouvelles doit être précise. Pour cela, au moment du vote de la loi, **Les rattrapages et les indispensables mises à niveau doivent avoir été engagés.** Il ne peut s'agir que de ressources globales et évolutives réparties selon des critères objectifs. Le transfert doit être définitif. Sur ces deux derniers points votre rapporteur a conscience de la difficulté de l'entreprise mais il se doit de relever que le seul apport financier nouveau de la loi du 2 mars, la dotation culturelle, n'est en fait qu'une nouvelle ressource affectée, répartie selon des critères qu'il n'a pas été possible à ce jour de connaître et que le présent texte vous propose de proroger (art. 132).

CHAPITRE II

LA MÉTHODE ADOPTÉE POUR L'EXAMEN DU PROJET DE LOI

A - LES ÉLÉMENTS DE LA COLLABORATION ENTRE LES COMMISSIONS

1) La définition commune des options :

L'étude du projet a été marquée par une étroite collaboration entre les commissions.

Dès l'abord, compte tenu de l'ampleur du texte, quatre commissions ont demandé à se saisir pour avis :

— La Commission des affaires Economiques (rapporteur : M. Jacques Valade) pour les sections 1 (Urbanisme), 2 (Logement), 3 (Transports et Mer), 7 (Planification régionale, développement économique et aménagement du territoire).

— La Commission des Finances (rapporteurs : MM. Jean-Pierre Fourcade et Joseph Raybaud) pour l'ensemble des dispositions financières et tout particulièrement le titre III (des ressources nouvelles des communes, des départements et des régions).

— La Commission des affaires culturelles (rapporteur : M. Paul Seramy) pour les sections 4 (Education), 5 (Formation professionnelle et apprentissage), 8 (Environnement, sauvegarde du patrimoine et action culturelle).

— La Commission des Affaires sociales (rapporteur : M. Jean Madelain) pour la section 6 (Action sociale et santé).

La Commission des Lois, pour sa part, saisie au fond de l'ensemble du texte s'est réservée en plus d'une analyse globale des dispositions qui vous sont soumises, l'examen du Titre Premier : des principes fondamentaux et des modalités des transferts de compétences et, en ce qui concerne le titre II, la section 9 (du transfert à l'Etat des charges supportées par les collectivités locales en matière de justice et de police).

Les auditions ministérielles ont été organisées conjointement entre la Commission des Lois et la ou les commissions concernées. Fait sans précédent, les cinq commissions compétentes se sont réunies pour entendre MM. Gaston Defferre, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et Laurent Fabius, Ministre du Budget.

La collaboration entre commissions s'est poursuivie fort étroitement au niveau des rapporteurs et de leurs collaborateurs. C'est ainsi que toutes les auditions, fort nombreuses, de chaque rapporteur ont été des réunions ouvertes aux autres rapporteurs. L'étude du texte a été faite conjointement et les grandes options arrêtées en commun.

Compte tenu de l'ampleur du texte et de la technicité de nombre de ses parties, il a été décidé d'un commun accord que les rapporteurs pour avis s'attacheraient en priorité à l'étude des secteurs de leur compétence et qu'ils seraient en charge de l'analyse et du commentaire précis de chaque article. Ceci explique que les rapports des commissions pour avis soient beaucoup plus techniques et approfondis sur chaque secteur de leur compétence que celui de la Commission au fond. Ce sont eux, par exemple, qui contiennent la plupart des tableaux, chiffres, statistiques, qui ont été fournis par le Gouvernement (1).

Ceci explique que sur les titres II et III ce sont les Commissions pour avis qui proposent en priorité les amendements.

Afin de solenniser cette procédure, il a également été souhaité qu'avant chaque section soit organisée une discussion générale. Au cours de celle-ci, les observations de la Commission au fond devraient être précédées d'un exposé général, sur les dispositions de la section concernée par le rapporteur pour avis compétent.

Cette collaboration s'est poursuivie jusqu'au niveau de l'élaboration des projets d'amendements, ceci afin de réduire les malentendus éventuels entre les commissions, rapprocher les points de vue et faciliter la discussion en séance publique.

(1) Votre rapporteur tient également à souligner qu'il a été fait appel aux services de la division des collectivités locales afin d'approfondir certains aspects des dispositions en vigueur. Le choix s'est porté soit sur les secteurs présentant une complexité particulière (constructions scolaires), soit sur les domaines les plus nouveaux abordés par le projet de loi (Transports, Mer et Culture). Malheureusement, compte tenu du fait que ce sont précisément ces secteurs qui ne figurent plus dans le projet, les résultats de ces travaux n'ont pu être repris cette fois-ci dans les rapports de vos commissions. Ils pourront cependant figurer utilement dans les prochains rapports pour avis sur les nouveaux projets de loi dont le Gouvernement a annoncé le dépôt pour la prochaine session de printemps. Cette contribution est un témoignage de plus de la coopération exceptionnelle qui a pu être expérimentée à l'occasion de ce texte au sein même du service des commissions, mais aussi entre les services du Sénat.

C'est ainsi que les rapporteurs, avaient tenu une ultime réunion le 22 septembre dernier, soit à la veille du jour où la lettre du Ministre chargé des relations avec le Parlement annonçant le retrait d'une partie du texte fut rendue publique. Ils s'étaient accordés sur des projets d'amendements et de sous-amendements sur la **totalité des articles du projet de loi.**

Les amendements qui vous sont proposés aujourd'hui ne constituent donc qu'une partie du travail effectué par vos commissions.

2) La présentation matérielle des rapports :

Malgré ces modifications, celles-ci n'ont pas voulu remettre en cause la méthode de présentation de ces mêmes amendements qu'elles avaient mise au point ensemble. C'est pourquoi l'idée — inhabituelle — de présenter **un tableau comparatif commun** a été maintenue. Ce tableau constitue le deuxième tome du présent rapport. Y figurent sur les pages de gauche et en tant que de besoin, les textes en vigueur ou de référence ainsi que les articles du projet de loi qui ont été maintenus.

Sur les **pages de droite, figurent les propositions d'amendements de l'ensemble de vos commissions.**

Là où les premières colonnes contiennent les propositions d'amendements de vos commissions saisies pour avis.

La colonne de droite est celle de la commission des Lois : Y figurent : soit des amendements, soit des sous-amendements, soit un avis sur l'amendement présenté.

La méthode adoptée a eu en effet pour corollaire un examen préalable du texte par les Commissions pour avis. La Commission des Lois, quant à elle, a examiné **simultanément le texte du projet de loi et le texte des amendements des Commissions pour avis.** Elle a donc décidé : soit de présenter elle-même des amendements sur les parties du texte qui ressortissent le plus directement de sa compétence habituelle (Titre Premier, Justice et Police), soit d'émettre un avis sur les amendements des Commissions saisies pour avis.

Cet avis peut se présenter sous quatre formes distinctes :

— Soit un avis favorable à l'adoption de l'amendement présenté par la ou les Commissions pour avis (une fois n'est pas coutume, cet avis figure explicitement dans la troisième colonne du tableau comparatif).

— soit la reprise pure et simple de l'amendement des Commissions pour avis. Cette procédure a été suivie pour tous les articles ou amendements qui présentent un intérêt essentiel pour l'ensemble du Sénat et des élus locaux, afin de bien montrer que la position des Commissions est unanime et renforcer ainsi la position du Sénat. C'est le cas par exemple de certains articles additionnels qu'il vous est proposé d'insérer (transfert définitif à l'Etat de la responsabilité du logement des instituteurs, nécessité d'une révision préalable des barèmes de l'aide sociale avant tout transfert de compétences en matière d'action sociale et de santé).

— soit, lorsqu'il existe une divergence de points de vue entre la Commission des Lois et une des Commissions pour avis, mise au point d'un sous-amendement. Ce sous-amendement est réduit, dans la mesure du possible, au seul point litigieux et figure également dans le Tableau Comparatif en regard de l'amendement.

Très exceptionnellement, il se peut enfin que la Commission des Lois ait adopté une solution différente de celle qui vous sera proposée par l'une des Commissions pour avis. Il s'agit alors d'options de fond que, d'un commun accord, vos Commissions ont décidé d'exposer clairement au Sénat, afin que celui-ci puisse trancher en pleine connaissance de cause. Ce sera le cas, pour l'essentiel, pour les modalités du contrôle de légalité en matière d'urbanisme (art. 22, 27 et 33).

Sur ce point précis, par exemple, la Commission des Lois s'efforcera de coordonner les dispositions proposées avec les dispositions du droit commun qui viennent d'être mises au point récemment (2), la Commission des Affaires Economiques a préféré amender le texte du Gouvernement en maintenant un régime dérogatoire. En fait, plus que d'une divergence de points de vue entre commissions, cette dualité fait apparaître la **nécessité d'une meilleure coordination au sein même du Gouvernement**. Elle n'en est pas le seul exemple, comme on le verra par la suite.

La méthode suivie au niveau des amendements explique l'absence dans le présent rapport d'**examen des articles** proprement dit (1). Il vous est proposé pour cela de vous reporter au contenu des différents rapports pour avis, grâce à un **sommaire analytique** qui figure à la fin du présent tome.

(1) Le chapitre VI, consacré aux propositions de la Commission, contient, malgré son caractère volontairement synthétique, d'importants développements sur certains articles ou amendements (Police et Justice par exemple).

(2) Voir les applications contenues dans la Première Partie ci-dessus (I, A : la suppression de la tutelle administrative).

B - LA DÉMARCHE DE LA COMMISSION DES LOIS

1) Replacer le projet de loi dans le contexte institutionnel :

Plus particulièrement attentive à la détermination des principes d'une bonne répartition des compétences, la Commission des Lois s'est attachée, comme le montrent le contenu et le style de son rapport, à traiter les grandes questions soulevées (ou esquivées) par le texte. Elle a voulu ainsi que le Sénat puisse se prononcer en pleine clarté par rapport à une conception globale de la décentralisation. Cette approche n'a pu éviter, ce qui n'est pas toujours habituel dans un rapport parlementaire, certaines concessions à la théorie juridique pure. Votre rapporteur a en effet été particulièrement sensible au fait que le projet qui vous est soumis paraissait être davantage le fruit de différentes logiques ministérielles que d'une conception clairement établie a priori des nouveaux rapports qui devraient unir désormais l'Etat et les collectivités territoriales.

Tout se passe comme si, en quelque sorte, votre Commission se proposait, au milieu du gué de la décentralisation, de définir la théorie d'une pratique qu'elle n'avait pas elle-même voulue ni mise en œuvre.

Cette démarche inhabituelle est une démarche difficile et sans doute très ambitieuse. Les réformes voulues par le Gouvernement la rendaient cependant indispensable.

Trop de pas vers le vide ont été faits ces temps-ci pour que quelqu'un n'ait pas le courage de réfléchir sur les changements à long terme voulus ou non voulus, mesurés ou non mesurés, de la stratégie de rupture. Il convenait de mener cette réflexion avant que tous « les acteurs du changement » local ne se trouvent placés le dos au mur et n'aient d'autre solution que la course vers l'abîme.

Ce parti pris de resituer le projet dans son contexte et, tout particulièrement, dans le cadre de la politique de décentralisation, illustre assez bien la spécificité de la démarche de la Commission des Lois par rapport à celle des autres Commissions.

A l'approche que l'on pourrait qualifier de « verticale ou sectorielle » des Commissions pour avis, répond au niveau de la Commission des Lois une approche que l'on pourrait appeler « horizontale » ou globale, conformément à la vocation normalement impartie aux Commissions saisies au fond.

Cet effort de réflexion devrait permettre certaines remises en ordre, ne serait-ce que de vocabulaire et la mise en place d'une esquisse de nouvel ordre institutionnel. **La réflexion** — on l'a vu souvent ces temps derniers à travers les rapports de votre Commission sur la décentralisation — **sur la place des collectivités territoriales dans l'Etat n'a jamais beaucoup intéressé les juristes français.** Il en est résulté une série de dispositions disparates, hétéroclites pourrait-on dire, où l'autonomie locale ne trouve guère son compte. Plutôt que de se dérober — ce qu'il n'a jamais fait sur un pareil sujet — ou de faire passer des impératifs politiques à court terme avant l'intérêt de nos institutions — ce qui n'est pas non plus dans ses habitudes — votre Commission invite le Sénat à ne pas esquiver le débat au fond.

Si la Haute Assemblée, comme l'y invite son rôle constitutionnel, veut être **la gardienne de la cohérence de la décentralisation**, encore faut-il qu'elle puisse s'appuyer sur des principes clairs et préétablis. Ces principes ont d'ailleurs été, ne l'oublions pas, largement défrichés par ses débats antérieurs.

2) Rendre viable la décentralisation :

Il convient aussi, que les élus locaux connaissent les nouvelles règles du jeu, même si tous, loin de là, ne veulent pas jouer aux apprentis sorciers.

Cet état d'esprit explique qu'en définitive **la discussion sur 135 articles ou sur 78 ne change rien au fond des choses qui est de rendre viable la décentralisation à l'aveuglette à laquelle le Gouvernement nous conduit.** Notre rôle est d'ouvrir les yeux, de veiller au respect de la qualité des dispositions proposées et non pas de voter le plus long texte possible. C'est la raison pour laquelle vos Commissions ne vous proposeront pas de réintroduire les articles imprudemment et un peu inutilement retirés par le Gouvernement. Elles ne vous proposeront **d'ajouter que les éléments strictement nécessaires à la cohérence des compétences transférées (urbanisme, formation professionnelle essentiellement).**

Une place à part mérite d'être faite pour la justice et la police. Aucune date précise n'était fixée pour l'entrée en vigueur de ces allègements de charges pour les collectivités territoriales. Elles devaient s'étaler sur les trois ans du transfert des compétences.

Elles correspondaient d'autre part à des promesses trop anciennes, déjà votées deux fois par le Sénat et réalisées par

le précédent Gouvernement, pour que votre Commission, qui en a la charge habituellement, prenne le risque de décevoir les élus locaux sur ces sujets.

Si le Sénat tout entier se doit d'être le gardien de la cohérence de la décentralisation, la Commission des Lois se doit, quant à elle, d'être aussi la gardienne d'une certaine continuité.

Les autres adjonctions répondent à un autre objectif : puisqu'il en est temps encore, poser les problèmes que le Gouvernement rencontrera nécessairement à quelque moment qu'il propose à nouveau les dispositions retirées : comment éviter que les transferts de compétences ne se traduisent par un transfert de charges à plus ou moins long terme ? C'est cet impératif qui guide les adjonctions mesurées qui vous sont proposées aux titre I et au titre III. Votre Commission n'a pas peur de la décentralisation, mais elle ne veut pas faire prendre la responsabilité au Sénat de voter une décentralisation au rabais. Cette confiance dans les élus locaux, vos rapporteurs ont tenu aussi à la montrer en reprenant, sous forme de proposition de loi, selon une méthode si excellemment inaugurée par notre collègue Schiélé, l'ensemble des articles qui ne seront pas soumis immédiatement aux délibérations du Sénat. En reprenant à l'occasion de ce nouveau texte l'ensemble de leurs propositions, ils entendent ainsi contribuer à la réussite des prochains débats sur le sujet.

CHAPITRE III

LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES PRÉALABLES A LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

I — La place des collectivités territoriales dans l'Etat

A — *LE DÉBAT SUR LA DÉCENTRALISATION EST INDISSOCIABLE D'UNE RÉFLEXION SUR LES INSTITUTIONS DE LA RÉPUBLIQUE*

1) Les principales époques où le débat a été abordé :

Pays à tradition unitaire, la France ne s'est préoccupée que de loin en loin du statut de ses collectivités territoriales et de leur place dans l'Etat ou par rapport à lui. Ce n'est pas qu'un fort courant favorable à la décentralisation n'ait jamais existé. Bien au contraire. La revendication décentralisatrice on l'a vu lors du débat précédent (1) a été exprimée de façon constante, et par des familles politiques différentes. En de très rares circonstances seulement une majorité de l'esprit public s'est retrouvé pour traiter de ce problème, et encore fut-ce de façon partielle. En simplifiant à peine, on ne trouve guère que cinq périodes dans notre histoire où ce problème ait été véritablement évoqué :

a) *La fin de l'Ancien Régime et les débuts de la Révolution.*

A cette époque, la loi du 14 décembre 1789 introduisit la notion de « pouvoir municipal ». Bien que juridiquement éphémère, cette notion influença durablement le cours des

(1) Voir rapport Michel Giraud, tome 1 (n° 33, 1981-1982) chapitre premier : « L'idée de décentralisation dans l'histoire », pages 5 à 21.

idées politiques sur le sujet. Il est intéressant de relever qu'elle était en large partie inspirée par le « mémoire sur les municipalités » rédigé par Turgot dès 1775.

b) *La période du Consulat* a sûrement été une période importante pour l'avenir des collectivités territoriales mais fort négativement. La loi du 28 Pluiose An VIII, dont la loi du 2 mars eut encore l'occasion d'abroger certaines des dispositions, devait marquer durablement nos institutions locales et faire beaucoup pour empêcher leur affirmation.

c) *Les « grandes lois républicaines » de 1871 et 1884* furent bien sûr, si l'on excepte quelques modifications partielles sous la Monarchie de Juillet et sous le Second Empire, la troisième étape. Elles servirent de charte à nos collectivités territoriales jusqu'en cette année 1982. A beaucoup d'égards elles subsistent encore, notamment dans certaines de leurs dispositions relatives au fonctionnement des assemblées.

c) La quatrième période fut sans doute celle de la *libération*, même si elle n'eût point de lendemain immédiat. Le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur y a fait lui-même référence. Avant lui cependant, dans cette même assemblée, cela avait été le cas de Lionel de Tinguy qui se souvenait de sa participation aux débats du comité de la Constitution en 1946 (1).

e) *Nous sommes aujourd'hui dans la cinquième période* : Commencée d'une certaine façon par le référendum du 27 avril 1969, elle connut une inflexion décisive en 1975 lorsque le président de la République d'alors, M. Valéry Giscard d'Estaing, demanda que l'on entreprenne « une réflexion d'ensemble sur les conditions actuelles de l'exercice de l'autonomie des collectivités locales, en vue de les rendre capables de mieux affronter la fin du XX^e siècle » (2). Un peu plus tard à Bordeaux, M. Giscard d'Estaing, commentant le texte soumis à la discussion du Sénat, avait assurément raison de dire que la réforme des relations entre les collectivités locales et l'Etat était « l'un des événements politiques les plus importants depuis le vote de la Constitution de la V^e République » (3).

(1) J.O. débats Sénat, séance du 29 mai 1979, p. 1494.

(2) Lettre à M. Olivier Guichard, le 26 novembre 1975.

(3) 6 octobre 1979, cité dans *Démocratie locale*, bulletin de la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur n° 10.

2) Décentralisation et réforme de l'Etat :

Cette référence à la Constitution était parfaitement justifiée. **Toute réforme des collectivités locales est en effet et nécessairement une réforme de l'Etat** : « la réforme des collectivités locales, à mon sens et au sens de mes collègues, passe en premier lieu par la réforme de l'Etat lui-même » (1).

Une nouvelle fois était ainsi posé le problème de fond de toute décentralisation, celui de la réforme de l'Etat, de son rôle et de la place respective de celui-ci et des collectivités territoriales dans les institutions.

On peut regretter à cet égard que le Gouvernement actuel n'ait apparemment fait que trop peu de cas de la proposition de loi constitutionnelle présentée par MM. François Mitterrand, Pierre Mauroy, Gaston Defferre et plusieurs de leurs collègues (2) en complément de leur autre proposition « *portant décentralisation de l'Etat* » (3).

On voit mal, en effet, comment une décentralisation sérieuse ne déboucherait pas, tôt ou tard, sur une adaptation du texte constitutionnel.

Le Gouvernement, et notamment le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, s'est toujours vigoureusement défendu lorsqu'il est arrivé que certains parlementaires fassent référence à cette proposition de loi (4).

C'est tout à fait le droit du Gouvernement de la France de ne pas se sentir lié par les promesses du parti socialiste, mais il aurait été tout à fait intéressant et sans doute possible d'engager le débat sur ce point. C'est ce que votre rapporteur avait essayé de provoquer avec ses collègues Pierre Schiélé, Jacques Larché et Roger Romani en reprenant à son compte la proposition de loi constitutionnelle n° 1478 précitée (5). Le débat sur cette proposition n'a pu être organisé en raison de l'hostilité du Gouvernement. Au vu de l'inventaire des problèmes que soulève la répartition des compétences on est conduit à regretter que ce débat n'ait pas eu lieu.

(1) Lionel de Tinguy, lors du débat sur une déclaration du Gouvernement sur les grandes orientations d'une réforme des collectivités locales. J.O. Débats Sénat du 20 juin 1978 p. 1505.

(2) Proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier et compléter les articles 21, 34, et 72 de la Constitution n° 1478 (1979-1980). L'exposé des motifs de cette proposition est tout à fait explicite : « Dans une proposition de loi, portant décentralisation, nous suggérons de profondes modifications au régime actuel des collectivités locales. Ces modifications entraînent une révision des pouvoirs respectifs de l'Etat et des élus et assemblées locaux. Les modifications constitutionnelles qui découlent de cette proposition de loi sont explicitées par son exposé des motifs ».

(3) N° 1557 du 10 décembre 1979.

(4) Voir notamment le débat qui a opposé sur ce point M. Pierre Schiélé et M. Gaston Defferre lors de la discussion générale au Sénat en deuxième lecture du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(5) N° 378 Sénat, 1980-1981 du 17 septembre 1981.

Même si la modification constitutionnelle ne correspondait plus au projet de décentralisation, ce débat eut été au moins l'occasion de le dire clairement. La suite des événements, et notamment le débat du 6 mai dernier sur le contenu de la notion constitutionnelle de contrôle administratif, a montré que ç'aurait été sûrement possible.

Cette absence de débat sur le fond, sauf en de rares circonstances historiques, explique que les textes constitutionnels français, malgré leur grand nombre, n'abordent que très partiellement le problème du statut des collectivités territoriales.

Comme votre rapporteur a déjà eu l'occasion de le relever dans un précédent rapport (1), l'existence de collectivités territoriales n'a été consacrée en France que fort tardivement : « les collectivités territoriales » n'apparaissent pour la première fois que dans le titre VIII du projet de Constitution du 19 avril 1946. Sans doute faut-il y voir une marque de l'anxiété séculaire et propre à notre nation quant à l'unité de l'Etat. « Les constituants français... ont toujours marqué la volonté d'éviter d'affirmer que la République était divisée et divisible » (2).

Avant la Constitution de 1946, les textes constitutionnels parlaient de « distribution » du territoire et non de « sa division ». C'est ainsi que la Constitution du 22 Frimaire An VIII précisait que « la République française est une et indivisible. Son territoire européen est distribué en départements et arrondissements communaux ». Lorsque le constituant utilise le terme « divisé », c'est qu'à l'époque il s'agissait avant tout de circonscriptions administratives et que les véritables collectivités locales, au sens moderne du terme, n'étaient pas encore nées. Tel est le cas pour l'article 76 de la Constitution du 4 novembre 1848. Quant à la Constitution de la III^e République, on sait quelle fut sa carence à cet égard » (3).

On remarquera cependant que la plupart des Constitutions ont été suivies de lois importantes sur l'organisation et le fonctionnement des institutions locales : ainsi les textes de 1814 et de 1815 sont suivis des ordonnances des 16 juin 1814,

(1) Rapport Sénat n° 190 (1981-1982) du 26 janvier 1982 sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative.

(2) Mémoire ampliatif au recours au Conseil Constitutionnel de plus de soixante sénateurs contre certains articles de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(3) Rapport n° 180 (1981-1982) précité. Deuxième partie : l'avenir de la Corse et les institutions, pp. 31 à 45.

28 janvier 1815, août 1821 ; la loi du 28 pluviôse de l'An VIII est, selon l'expression de Vivien (1) « le complément » de la Constitution de la même année ; la loi du 10 août 1871 puis la loi du 5 avril 1884 comblent les lacunes des lois constitutionnelles instituant la Troisième République.

Tout en ne reprenant que partiellement les dispositions de la Constitution de 1946 (2), la Constitution de 1958 devait consacrer elle aussi l'existence des collectivités territoriales mais dans des termes sans doute trop elliptiques : « On observera par ailleurs que les dispositions relatives aux collectivités territoriales dans la Constitution de 1958 ont retenu beaucoup moins l'attention des auteurs de la Constitution que les autres dispositions en raison des circonstances historiques dans lesquelles la loi fondamentale de la V^e République a été élaborée. La préoccupation principale du général de Gaulle revenant au pouvoir était, en effet, de refaire l'Etat ou, pour reprendre le titre d'un livre publié sous la IV^e République par Michel Debré, « Refaire une nation, un Etat, un pouvoir ». Cela explique que les dispositions du titre XI qui traite des collectivités territoriales et notamment l'article 72, alinéa premier, soient quelque peu imprécises et autorisent pour le moins une double lecture » (3).

Cette relative inattention aux problèmes de la place des collectivités territoriales dans l'Etat explique que le Conseil constitutionnel n'ait été saisi que fort récemment de questions aussi essentielles pour les collectivités territoriales que l'interprétation des premier et troisième alinéas de l'article 72 (4).

La réflexion sur ce point n'en est sans doute qu'à son début. Il dépendra des textes à venir de la faire progresser.

B — LA NÉCESSITÉ D'UNE CLARIFICATION :

Cette inattention et l'imprécision des constituants expliquent l'absence de réponse claire sur la place des collectivités territoriales par rapport à l'Etat (ou dans l'Etat).

(1) Ministre de Louis-Philippe qui défendit notamment le projet qui devait devenir la loi des 18-22 juillet 1837.

(2) Ce que les représentants du Sénat au Comité consultatif constitutionnel, MM. Mignot et Monichon notamment, regrettèrent.

(3) Rapport n° 180 précité.

(4) La décision n° 82-138 DC du 25 février, si elle jette un regard rétrospectif sur l'application de ces dispositions n'apporte guère de précisions sur la conception de l'Etat qui les inspire.

Il est vrai que celle-ci est fondamentalement et nécessairement ambiguë compte tenu de notre histoire et de nos traditions juridiques.

Le premier effort de clarification du débat doit sans doute porter sur la notion d'Etat elle-même.

1) Etat-République et Etat-collectivité.

Le discours politique en France distingue l'Etat et les collectivités locales et bien souvent les oppose. Qu'est-ce que répartir les compétences sinon prendre à l'un pour donner aux autres, ou inversement ? Cette répartition, on le devine, n'est jamais simple. Elle peut être aisément conflictuelle dans la mesure où elle implique nécessairement un partage des finances.

Dans cette répartition cependant la partie est inégale. C'est l'Etat, en effet, qui possède — et lui seul — le pouvoir de répartir (1). A lui revient le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, expressions de la souveraineté nationale. C'est le Parlement qui vote le budget et, par conséquent, détermine la part des charges mais aussi la part des ressources qui pourront être transférées. Il n'est pas jusqu'à la fiscalité locale, pourtant critérium supérieur de l'autonomie aux yeux des théoriciens de la décentralisation, qui ne soit elle-même déterminée par l'Etat. C'est la loi, expression de la volonté générale, mais aussi expression du pouvoir d'Etat qui, en application de l'article 34 de la Constitution, fixe l'assiette et le mode de votation des taux des impôts locaux ; qui fixe les critères du partage des ressources transférées sinon la loi de finances, avec tous les aléas que comporte l'évolution de la situation financière globale ?

Les collectivités locales certes sont associées à l'élaboration des principales règles qui concernent leur situation, mais elles n'y participent que très partiellement. Elles y participent constitutionnellement au Parlement à travers le Sénat qui les représente mais sur la plupart des domaines qui les concernent directement : législation, cadre de leur intervention, finances, régime électoral même, la Haute Assemblée ne possède pas un pouvoir de blocage. La loi du 2 mars 1982 n'a tenu que très partiellement compte de ses suggestions : le vote du Sénat en nouvelle lecture n'a pas empêché l'Assemblée nationale de reprendre très largement en dernière lecture, le texte que le Sénat avait lui-même profondément

(1) C'est lui — sans jeu de mot — qui a la « compétence de la compétence ».

modifié. Quant au pouvoir réglementaire, les collectivités territoriales n'ont sur lui que peu de prise (et, pour ainsi dire, pas du tout). Cet état de fait a été aggravé par la Constitution de 1958.

2) Pouvoir réglementaire autonome et pouvoir réglementaire dérivé.

A côté du pouvoir réglementaire traditionnel qui ne pouvait être exercé qu'en application d'une loi (et que, pour cette raison, les principaux auteurs qualifiaient de **pouvoir réglementaire dérivé**) la Constitution de 1958, par son article 37 a créé une nouvelle catégorie de règlements qui peuvent être pris sans aucune intervention législative préalable. Mieux — mais on a quelque scrupule à rappeler pareilles évidences — ce pouvoir réglementaire autonome a un champ d'application extrêmement large puisqu'il peut intervenir « dans toutes les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ». On sait par ailleurs que les matières de nature législative sont énumérées limitativement dans l'article 34 de ce même texte constitutionnel.

Ce **pouvoir réglementaire autonome**, sous réserve de quelques exceptions énumérées dans l'article 13 au profit du président de la République, est confié par l'article 21 au Premier ministre. Celui-ci peut le déléguer partiellement aux ministres, lesquels, à leur tour, par voie de subdélégation, peuvent « diffuser » ce pouvoir à l'ensemble du corps administratif. Ainsi, au nom de l'Etat, légalement, mais aussi illégalement, par toute une série de techniques insidieuses peuvent être imposées aux collectivités locales des contraintes dont elles ne peuvent que très difficilement se défendre (1). Tel est l'enjeu essentiel, ce qu'il est convenu d'appeler désormais « la suppression de la tutelle technique ».

La création de ce pouvoir réglementaire autonome et ses implications a, par conséquent, accéléré l'emprise du pouvoir administratif de l'Etat sur les collectivités locales. Il a contribué à mettre l'accent sur la **position ambiguë de l'Etat, à la fois juge et partie**. L'administration ne se fait pas faute d'exploiter cette ambiguïté qu'elle n'a, bien sûr, aucun intérêt à dissiper.

Le projet de loi qui vous est soumis n'échappe pas à cette ambiguïté. A travers son pouvoir réglementaire l'Etat conserve, malgré la décentralisation, le pouvoir de modifier

(1) On trouvera dans les tomes I des rapports précités de MM. de Tinguy et Giraud l'analyse détaillée de ces techniques de « dessaisissement » des collectivités locales. Nos collègues, Jean-Pierre Fourcade et Joseph Raybaud en reprennent d'ailleurs sur ce point certains éléments. Il paraît donc inutile d'y revenir ici.

certaines compétences transférées. C'est le cas en particulier à la section 5 consacrée à la formation professionnelle ou dans la section 6, aujourd'hui retirée, qui traitait de l'action sociale et de la santé.

Cette question est donc bien une vraie question, qui ne peut être résolue que par un effort de clarification.

Le mot Etat est en effet employé d'abord comme synonyme de la totalité des pouvoirs publics, de l'ensemble des organes par lesquels s'exprime constitutionnellement la volonté nationale. Cette acception est fortement marquée par le droit international qui ne connaît que les Etats. Dès lors qu'il est utilisé dans ce sens, le mot « Etat » englobe aussi bien le pouvoir exécutif que l'autorité judiciaire ou les collectivités territoriales elles-mêmes.

L'Etat est alors quasi synonyme de République. Son intervention, quelle qu'elle soit, est alors légitime, puisqu'elle est l'expression du contrat social. C'est lui qui décide si sa structure sera ou non décentralisée. Il est donc fondé à fixer les règles qui régiront les collectivités territoriales. C'est au texte constitutionnel, complété par la jurisprudence du Conseil constitutionnel de déterminer la nature de ces règles et de désigner les autorités de l'Etat susceptibles de les déterminer. Ainsi, d'une certaine façon, les collectivités territoriales s'administrent toujours, au moins en droit français « dans le cadre fixé par l'Etat ».

Dans l'acception « répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », si l'on ne peut écarter totalement le premier sens du terme, c'est en fait l'Etat en tant que collectivité potentiellement rivale qui est visé. En ce sens, l'Etat est non seulement lui aussi une collectivité publique mais aussi, à sa manière, une collectivité territoriale dont le territoire s'identifierait à l'ensemble du territoire de la Nation. On le désigne souvent sous le terme « d'administration centrale » par rapport à l'administration territoriale, mais l'Etat n'est pas que cela : il est l'ensemble des administrations qui dépendent de lui, à quelque niveau que s'exerce la compétence qu'il leur a consentie. C'est donc à bon droit que la loi du 2 mars qualifie le délégué du gouvernement de « représentant de l'Etat ».

Pour approcher de plus près la notion d'Etat qui est en cause dans le présent texte, mais aussi pour la rendre utilisable, il paraît plus simple, en s'appuyant sur la notion de

représentant de l'Etat de la loi du 2 mars d'assimiler à Etat-collectivité territoriale, l'ensemble des autorités politiques et administratives dépendant du gouvernement (1).

Cette distinction « conceptuelle » posée, il va de soi qu'elle ne sera pas facile à mettre en œuvre. A quel moment précis par exemple pourra-t-on faire la séparation entre le pouvoir réglementaire exercé au nom de l'Etat-République (donc opposable légitimement aux collectivités territoriales) et le pouvoir réglementaire exercé au nom de l'Etat-collectivité (et donc inopposable) ? Votre rapporteur pense qu'il serait logique de reprendre à cet égard la distinction précitée entre « pouvoir réglementaire dérivé » (donc opposable, car étroitement dépendant d'une volonté législative) et « pouvoir réglementaire autonome » (inopposable). C'est d'ailleurs ce que le Sénat a fait en modifiant la rédaction de l'article qui devait devenir l'article 90 de la loi du 2 mars sur l'allègement de la tutelle technique. Cet article est ainsi rédigé : « I. — Seules peuvent être opposées aux communes, départements et régions :

— Les prescriptions et procédures techniques prévues par une loi ou par un décret pris en application d'une loi et applicable à l'ensemble des personnes physiques comme des personnes morales de droit privé ou de droit public ;

— Les prescriptions et procédures techniques prévues par une loi ou un décret pris en application d'une loi spécialement applicables aux communes, départements et régions. Ces prescriptions et procédures sont réunies dans un code élaboré à cet effet...

La liaison inévitable entre décentralisation et réflexion sur les institutions ayant été soulignée et démontrée précédemment, on ne s'étonnera pas qu'à l'ambiguïté de l'Etat corresponde une ambiguïté de la nature des collectivités locales et de leurs rapports avec l'Etat.

(1) Cette définition ne manquera pas d'être critiquée mais elle a l'avantage d'être simple et de correspondre à la réalité telle qu'elle est ressentie par les élus locaux. On remarquera que le président de la République n'est pas évoqué. Sans entrer dans des exégèses compliquées et parfois oiseuses du texte constitutionnel, on remarquera que sa mission dépasse largement celle du chef du pouvoir exécutif : « Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de communauté et de traités » (art. 5). Il est le garant aussi de « l'indépendance de l'autorité judiciaire » (art. 64, premier alinéa). Il assure, par son arbitrage, « la continuité de l'Etat » (art. 5). Il va de soi que, dans ce sens et, quelles qu'aient été ou que soient les déviations du texte constitutionnel, du fait de l'élection du président de la République au suffrage universel direct, le mot Etat désigne l'Etat-République de même que dans l'expression *chef de l'Etat*. Si l'on voulait tenter une distinction hasardeuse, on dirait que le président de la République est le *chef de l'Etat-République* et le Premier ministre le *chef de l'Etat-collectivité territoriale*.

II — Collectivités locales et Etat : Le fondement de l'autonomie locale

Le « couple » collectivités locales et Etat pose plusieurs questions : les collectivités locales sont-elles indépendantes de l'Etat (aux deux sens du terme) ? A supposer qu'elles le soient y a-t-il égalité entre elles et l'Etat ou bien une hiérarchie ? La loi du 2 mars a-t-elle sur ces différents points capitaux modifié notre équilibre institutionnel ?

La réponse à cette question est essentielle pour l'appréciation du projet de loi sur la répartition des compétences. Ou bien, en effet, l'autonomie locale est irréductible et, en quelque sorte, indépendante de l'Etat et il existe alors une sphère de compétences propres des collectivités territoriales — que le projet ne peut que constater et augmenter — ou bien cette autonomie est elle-même consentie par l'Etat et il sera alors nécessaire d'élaborer des critères de répartition qui permettront de juger « qualitativement » en quelque sorte, de la décentralisation proposée.

A — AUTONOMIE LOCALE ET ETAT-RÉPUBLIQUE

L'autonomie par rapport à « l'Etat-République », même si elle peut paraître inconcevable à la lumière de la définition précédente (1) recouvre en fait un vrai débat qui se poursuit depuis près de deux siècles sur le point de savoir s'il existe ou non un pouvoir local autonome, extérieur et même antérieur à l'Etat.

Beaucoup de prises de positions politiques sur la décentralisation se fondent, explicitement ou implicitement, sur cette idée qui fut systématisée au XIX^e siècle, après avoir semble-t-il été admise par la Constituante : « Gardons-nous

(1) Sur ce point, des hommes aussi divers que Michel Debré et Pierre Cot sont d'accord. Lors des discussions relatives à l'élaboration de la Constitution de 1946, ce dernier déclarait en effet : « nous entendons ici et nous entendons affirmer dans la Constitution que les pouvoirs publics comprennent le pouvoir local » (J.O. A.N. 2^e séance du 16 avril 1946, p. 1922). Michel Debré, lors de la discussion générale du projet sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions, tout en récusant la notion de pouvoir local, tenait à replacer la décentralisation dans sa perspective institutionnelle. « Une décentralisation conforme à la Constitution maintient le principe de la supériorité de l'Etat sur les collectivités territoriales — communes, départements, régions — qui se situent à l'intérieur de l'Etat. Ces dernières sont des fractions administratives de la Nation alors que l'Etat est la nation. » (J.O. débats A.N., 2^e séance du 27 juillet 1981, p. 327).

de confondre le pouvoir municipal qui a sa nature propre et son objet à part, avec les pouvoirs nationaux qui s'exercent tant par la législature que par l'administration générale. La municipalité est, par rapport à l'Etat, précisément ce que la famille est à la municipalité dont elle fait partie. Chacune a des intérêts, des droits et des moyens qui lui sont particuliers ; chacune entretient, embellit, soigne son intérieur et pourvoit à tous ses besoins en y employant ses revenus, sans que la puissance publique puisse venir croiser cette autorité domestique, tant que celle-ci ne fait rien qui intéresse l'état général » (1).

Cette conception était d'autant plus admissible à l'époque que les collectivités locales n'étaient nullement considérées comme des collectivités publiques, mais **comme des personnes privées**, chargées de la gestion commune d'intérêts collectifs, d'où la définition de la commune qui figurait à l'article 8 du titre II de la Constitution du 3 septembre 1791 : « Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales, qui naissent de leur réunion dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes, *forment les communes.* »

Cette conception patrimoniale, compatible avec une société rurale, où l'Etat intervenait peu, explique que la notion d'un pouvoir local autonome s'imposant à l'Etat lui-même, ait pu valablement être défendue. De fait les communes, après s'être vues reconnaître au début du XIX^e siècle une personnalité morale, demeurèrent des personnes privées jusqu'au début du XX^e siècle (2), donc jusqu'à une date très récente.

Cette existence antérieure de la commune et même cette préexistence eurent pour effet d'encourager les théoriciens du pouvoir municipal à aller un peu plus loin et à parler d'un véritable « quatrième pouvoir » : « Quoique au-dessous des trois autres, ce pouvoir est cependant le plus ancien de tous » (3).

Il n'est pas jusqu'à la rédaction des Constitutions de 1946 et de 1958 qui, comme le faisait remarquer L. de Tinguy, ne tienne compte de cette préexistence : « L'article 72 reconnaît

(1) Thouret, séance du 9 novembre 1789, p. 726.

(2) Plus précisément, jusqu'à deux arrêts du Tribunal des conflits : 29 février 1908 Feutry ; 11 avril 1908 de Fonscolombe.

(3) Henryon du Panscy : du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes. Paris 1822, chapitre IV.

l'existence des départements et des communes comme collectivités territoriales. » Le même article indique que la loi peut créer d'autres collectivités territoriales. La différence de rédaction montre que les constituants n'ont entendu créer ni les départements, ni les communes. Ils les ont pris comme des réalités préexistantes, comme un fait lié à une tradition à laquelle ils portaient respect » (1).

Votre rapporteur, dans son rapport précité sur la Corse, s'était permis de reprendre cette idée en la développant quelque peu de façon à démontrer qu'effectivement un certain nombre de réalités institutionnelles préexistaient à la Constitution et que celle-ci n'avait fait qu'entériner (dispositions particulières applicables dans les départements d'Alsace-Moselle, statut personnel applicable à certaines populations). Il avait cru pouvoir en tirer argument pour démontrer que les statuts particuliers existants de collectivités territoriales (Alsace-Moselle, Paris) n'avaient pas été créés en application de l'article 72, premier alinéa. Le Conseil Constitutionnel en a décidé autrement dans sa décision du 25 février 1982, même s'il n'a pas pris sur ce point de référence au texte du recours, en précisant explicitement que le législateur avait interprété correctement l'article 72, alinéa premier, lorsqu'il avait donné « un statut particulier à la ville de Paris ». Ce faisant, il a confirmé, sur le plan du droit positif, l'inanité des thèses qui auraient voulu, en s'appuyant sur l'histoire et la tradition, défendre l'idée de pouvoirs propres des collectivités territoriales, existant en dehors de leur reconnaissance par l'Etat (2).

Cette constatation est d'importance, même si elle était en germe depuis longtemps dans les analyses faites de nos institutions, pour l'appréciation du présent texte de répartition des compétences.

Cela revient à dire qu'il n'existe pas de compétences propres entendu au sens d'irréductibles des collectivités territoriales. Toutes les compétences qu'elles possèdent aujourd'hui pourraient leur être enlevées, par une loi sans

(1) Rapport précité, tome I, p. 85.

(2) « Le critère de l'indivisibilité (de la République) étant l'absence du droit de sécession, la forme unitaire ou fédérale de l'Etat importe peu (...). L'indivisibilité ne fait nullement obstacle à une décentralisation même très poussée. L'essentiel est que la collectivité inférieure tienne ses compétences de l'Etat et que celui-ci puisse toujours les reprendre. » (Luchoire-Conac. La Constitution de la République Française, commentaire de l'article 2, p. 71).

doute — ce qu'une loi fait une autre pourrait le défaire — mais aussi, si les errements anciens demeuraient, par des voies plus secrètes (1).

Cette absence de compétences propres par nature (2) détruit également l'idée selon laquelle les collectivités auraient été dessaisies progressivement par l'Etat-collectivité territoriale. En fait, si l'on suivait ce raisonnement jusqu'au bout, le partage actuel ne serait ni plus ni moins que le **partage décidé, dans le cadre des institutions, par l'Etat République**. Dans cet esprit, la décentralisation ne serait qu'une modalité différente d'organisation de l'Etat-République. C'est pourquoi elle ne constitue pas — mais le Sénat, pour sa part, ne l'avait jamais dit — un changement incompatible avec notre Constitution (3).

Ce qu'il importe désormais de s'assurer, c'est que le partage des compétences corresponde bien aux règles de l'Etat République et ne soit pas faussé par l'Etat-collectivité territoriale. Plutôt que d'essayer de s'appuyer sur la notion de compétences par nature, idée au demeurant indéfendable sur le plan juridique, il convient de se préoccuper des conditions d'exercice des compétences nouvelles que l'Etat-collectivité, représenté par le Gouvernement, paraît décidé à abandonner aux collectivités territoriales.

B — AUTONOMIE LOCALE ET ETAT-COLLECTIVITÉ :

LES ÉLÉMENTS DE LA « LIBRE ADMINISTRATION » DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.

La reconnaissance de la personnalité morale de droit public aux collectivités locales a été un moment important de l'histoire de notre droit, mais elle n'a pas encore produit tous ses effets.

(1) C'est ce que L. de Tinguy appelait « les voies obliques ».

(2) La seule solution pour maintenir cette idée eut été, comme a tenté de le faire notre ancien collègue, Max Monichon, devant le Comité consultatif constitutionnel de 1958, de l'insérer dans le texte constitutionnel lui-même : lors de la séance du 12 août 1958 de ce Comité, notre ancien collègue avait en effet demandé que l'article 65 de l'avant-projet (le futur article 72) soit ainsi complété : « Ces collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi, sans qu'aucune des prérogatives qui, à la date de promulgation de la présente Constitution, appartiennent aux communes et aux départements, puisse être réduite ou supprimée autrement que par une loi organique. » Adopté, cet amendement ne figurait plus dans le projet de constitution soumis à référendum. (Travaux préparatoires de la Constitution. Documentation française 1960, p. 162).

(3) Il n'en irait autrement si elle allait jusqu'à autoriser la sécession. Auquel cas le pouvoir des collectivités ainsi « décentralisées » n'aurait plus besoin d'être reconnu par l'Etat. Il resterait pour lui-même et en dehors de l'Etat, fut-il « République ».

Paradoxalement, mais de façon tout à fait compréhensible, c'est au moment où les communes ont cessé d'être des personnes privées pour devenir, comme l'Etat, des personnes publiques territoriales et qu'elles se sont mises à participer, comme des partenaires à part entière, à l'administration du territoire, que s'est posé avec le plus d'acuité le problème de la conquête d'une autonomie réelle par rapport à l'Etat-collectivité.

Le fait de devenir personne publique territoriale a achevé de les insérer dans une hiérarchie. Le fait de s'administrer par des conseils élus a certainement renforcé le pouvoir de négociation de leurs représentants face à l'administration d'Etat, mais elle ne leur a pas conféré, comme l'a très bien exprimé Michel Debré, lors du débat précité, de « caractère souverain... » le suffrage universel est d'abord l'expression d'une souveraineté en droit et en fait : la souveraineté de la Nation, mais il est aussi un mode de désignation démocratique d'autorités administratives qui sont ainsi légitimées, mais qui n'ont ni vocation, ni qualité à être des autorités souveraines (1). C'est la raison pour laquelle pendant très longtemps les élections locales sont demeurées des élections purement administratives et que, jusqu'à la loi du 2 mars, les vœux politiques demeurèrent interdits.

Les collectivités territoriales ont cependant toujours fait face, de façon progressive, à l'ensemble des besoins exprimés par la population. A cet égard, elles n'ont cessé de jouer un rôle d'innovation, faisant ce que l'Etat-collectivité ne faisait pas, ne voulait pas ou ne savait pas faire : école, aide sociale, voirie, réseaux, etc.

A priori, en effet, rien ne leur était interdit, leur compétence, sauf quelques rares attributions précises, était une « compétence générale ». Cette clause de compétence générale fut d'ailleurs pendant longtemps l'un des critères essentiels par lequel la doctrine distinguait la collectivité territoriale de l'établissement public qui, lui, avait une compétence spécialisée.

1) L'emprise croissante de l'Etat-collectivité :

Ce faisant, peu à peu, selon des procédures qui ont déjà, été longuement décrites, l'Etat-collectivité coordonnait, incitait, dirigeait. C'est lui, à travers le pouvoir réglementaire qui dictait la politique : circulaires, instructions, etc. C'est lui

(1) J.O. Débats Assemblée Nationale, séance du 27 juillet 1981, p. 327.

et non la loi de finances qui prévoyait la répartition des aides aux collectivités locales, entre les ministères, et décidait des règles d'attribution des subventions. C'est lui qui, à travers ses services, réalisait les travaux après avoir établi les devis et les règles à respecter.

Il n'est pas question de nier ici que ce système a été longtemps consenti. Ce sont des lois aussi — donc l'Etat-République — qui ont décidé de l'organisation du système éducatif, du système de santé, etc. Les lignes de partage ont d'ailleurs varié en fonction des objectifs du moment (1). L'Etat-République se doit en effet de concilier les divers intérêts, il ne peut avoir en permanence le souci du statut des collectivités territoriales. Il doit compter avec d'autres impératifs : la situation extérieure, la conjoncture économique et sociale, la nécessité de satisfaire uniformément les besoins sur l'ensemble du territoire, les revendications des différentes catégories sociales, l'urgence de telle ou telle réforme dans tel ou tel domaine particulier qui l'amène à rassembler l'ensemble des énergies et, en priorité, celles des personnes et des services publics.

En réalité, le véritable moteur de cette emprise fut la combinaison de cette clause de compétence générale qui faisait des collectivités territoriales des concurrents directs et potentiels de l'Etat-collectivité dans l'ensemble de ses domaines d'intervention et du pouvoir de tutelle qui aboutissait à transférer au profit de l'Etat-collectivité le pouvoir de déterminer la compétence des collectivités territoriales. La loi fondamentale (de 1871 ou de 1884) étant fort peu précise permettait certes toutes les adaptations mais elle traçait très peu de véritables lignes de défense. A travers le contrôle a priori, et plus encore l'approbation, le représentant de l'Etat exerçait un véritable contrôle d'opportunité. Que l'on songe, par exemple, aux compétences des collectivités locales en matière d'intervention économique : il n'y avait aucun texte sauf celui qui mettait, dans la liste des délibérations soumises à approbation celles qui concernaient l'interventionnisme économique et social. Sans parler de la part de subjectivité propre à la matière, il suffisait d'une circulaire ministérielle restrictive — on l'a bien vu en 1976 — pour que les initiatives locales soient freinées. Certes, le recours au juge demeurerait mais les exemples abondent où le juge administratif s'est plus souvent lui aussi comporté en tuteur des collectivités locales

(1) Voir ci-dessous le chapitre IV : « Les problèmes propres à la répartition des compétences. »

que comme un défenseur de leurs prérogatives (1). Fondamentalement par conséquent, la **clause de compétence générale assortie du pouvoir de tutelle avait en fait transféré de l'Etat-République à l'Etat-collectivité la charge de déterminer la compétence des collectivités territoriales.**

L'imbrication des compétences était la vraie réalité. La confusion institutionnelle, par exemple au niveau départemental où le représentant de l'Etat-collectivité était en même temps un organe de la collectivité départementale, ne facilitait guère, malgré la conquête de l'autonomie. Elle était même l'un des moyens essentiels mis en place pour l'empêcher. Le préfet ne pouvait, sans être infidèle aux devoirs de sa charge, se faire un avocat trop exclusif du département (2).

Le maire assurait et assure toujours le double rôle d'exécutif de la commune et de représentant de l'Etat-collectivité. Il y a là la survivance d'une distinction ancienne qui, en l'espèce, a montré son utilité (3).

De la même façon aujourd'hui la distinction entre le pouvoir de police exercé au nom de la commune et le pouvoir de police exercé au nom de l'Etat fait appel à des subtilités dont bien peu d'élus locaux se préoccupent (4), ce qui est certain, c'est que le pouvoir de police que le maire détenait au nom du pouvoir municipal n'a cessé d'être battu en brèche et ce dès le début du XIX^e siècle, soit par les lois sur les polices spéciales confiées au préfet, soit comme conséquence des décrets d'étatisation des polices. Un effort de clarification sur ce point, déjà tenté lors du débat précédent, reste à faire.

(1) On voit mal d'ailleurs comment le juge administratif à la fois juge et conseiller de l'Etat-collectivité, pourrait, malgré une volonté d'indépendance reconnue, se comporter autrement qu'en protecteur des prérogatives de l'Etat. L. de Tinguy a suffisamment démontré cela à propos de la responsabilité des communes pour qu'il soit inutile d'y revenir en détail (voir en particulier le tome V de son rapport consacré aux responsabilités municipales).

(2) Beaucoup de préfets l'ont fait cependant et cela n'a sans doute pas facilité l'apparition d'une véritable autonomie des collectivités.

(3) On trouve des traces de cette distinction par exemple dans l'Edit des Municipalités du 7 juin 1787 : « Dans la sphère de leurs attributions propres, les corps municipaux n'étaient soumis qu'à la surveillance de l'administration royale... En revanche, dans le cadre de leurs attributions déléguées, les municipalités étaient soumises, outre bien sûr la délégation de compétences à la sanction préalable et à l'autorité de l'administration supérieure. » L.-J. Chapuisat, la notion d'affaires locales en droit administratif français, thèse 1971 p. 296-297. On observera que la référence à la monarchie ne met pas en défaut la distinction de l'Etat-République (au sens que Montesquieu donnait à ce mot) et l'Etat-collectivité, l'un et l'autre étaient simplement largement confondus dans la personne du souverain.

(4) Il est plaisant de constater à cet égard que déjà lors des débats sur le projet de la Commission de Marcère, qui devait conduire à la loi municipale de 1884, la Chambre des Députés et le Sénat ne parvinrent pas à se mettre d'accord sur la catégorie dans laquelle il convenait de placer le pouvoir de police municipale. Pour s'en tenir à une explication simple, les députés l'avaient placé parmi « les attributions du maire comme agent du pouvoir central » et les sénateurs parmi « les attributions du maire comme préposé à la gestion des intérêts communaux ». Ne parvenant pas à se mettre d'accord, les deux chambres supprimèrent la distinction.

2) Le problème du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales :

Si l'on fait abstraction du pouvoir d'organisation interne des services, qui existe même sans texte (jurisprudence Jamart, Conseil d'Etat, 1936), il devient d'une manière générale impossible de distinguer le pouvoir réglementaire dont l'exécutif élu serait le détenteur en vertu des pouvoirs propres qu'il posséderait comme exécutif de la collectivité territoriale et celui qu'il serait amené à exercer comme agent de l'Etat.

Force est de reconnaître, cependant, que cette absence de clarté est préjudiciable à l'autonomie locale. Elle pose pour l'avenir le problème du bon fonctionnement des services publics désormais, appelés du fait de la décentralisation à être éparpillés entre plusieurs maîtres. Cette question a déjà été soulevée par Michel Giraud comme étant l'un des problèmes de fond posés par la décentralisation (1). Sa véritable portée apparaît aujourd'hui où sont abordés les compétences. L'exercice de celles-ci, comme on le verra, implique nécessairement un certain pouvoir de réglementation même si cette réglementation ne peut s'exercer que dans le cadre de règles générales fixées par la loi ou, comme on l'a relevé précédemment, par le pouvoir réglementaire dérivé exercé par l'Etat-collectivité. Jusqu'à présent, le système adopté (essentiellement au niveau communal) a été de prévoir **expressément cette possibilité de réglementation dans la loi**. Telle est la fonction en particulier de l'article L 122-27 du Code des communes qui fixe le pouvoir de police du maire. Par sa généralité même, cet article a servi de fondement à la plupart des règlements pris par le maire. C'est un article ancien antérieur à la Constitution de 1958, dont aucun auteur, à notre connaissance, n'a mis en doute la constitutionnalité. **Il représente pourtant un cas où un pouvoir réglementaire est attribué à une autorité distincte du Premier Ministre ou du Président de la République sans qu'il y ait eu délégation de l'un ou de l'autre**. Le problème s'est posé lors de la discussion de la loi du 2 mars, aucune réponse claire n'y a été apportée. Le Président du Conseil général recevant le pouvoir de gérer le domaine départemental, le Sénat a tenu à prévoir pour ce cas précis — le pouvoir de substitution n'existant pas sans texte — la possibilité pour le représentant de l'Etat de se substituer au président du Conseil général. Plutôt que de ne rien prévoir, votre Commission des Lois a tenu à insérer dans la loi du 2 mars, à travers la proposition qui devait devenir la

(1) Tome I du rapport précité. Deuxième partie chapitre III. I D. le bouleversement des compétences normatives, p. 65.

loi du 22 juillet, une **disposition générale prévoyant l'obligation de transmission de tous les actes réglementaires pris par les exécutifs locaux dans leurs domaines de compétence.**

Cette obligation de transmission règle le problème du **contrôle** du pouvoir réglementaire (contrôle juridictionnel à défaut de tout autre). Il ne règle que partiellement la question du **fondement** de celui-ci (donc de celui que les autorités locales recevront nécessairement pour pouvoir exercer leurs futures compétences). On est réduit sur ce point aux conjectures.

Faut-il envisager, comme le faisait la proposition de loi constitutionnelle de MM. Mitterrand et Defferre, de réformer l'article 21 de façon à reconnaître aux collectivités territoriales, comme à l'Etat-collectivité, un pouvoir réglementaire autonome ?

Faut-il considérer qu'en application de l'article 72, alinéa premier, un **pouvoir réglementaire propre** peut être conféré aux collectivités territoriales par la loi et en tant que de besoin, comme l'un des éléments de leur libre administration ? Dans cette hypothèse, il conviendrait simplement que le législateur demeure vigilant et évite autant que faire se peut les risques de décisions contradictoires. Mais cela obligerait nécessairement à reconnaître, cette fois de manière définitive, le **caractère fondamentalement dualiste des collectivités territoriales**. Celles-ci seraient donc détentrices d'un pouvoir réglementaire qui serait « l'expression de leur autonomie institutionnelle », selon la formule employée récemment par un publiciste (1) soit d'un pouvoir réglementaire délégué par l'Etat-collectivité pour le cas où leurs organes seraient appelés à exercer des fonctions au nom de celui-ci. (Exemple des décisions du maire prises en tant que représentant de l'Etat dans la commune).

A côté d'un « pouvoir réglementaire délégué », elles disposeraient ainsi, pour la plus grande part de leurs compétences, d'un pouvoir « réglementaire reconnu ». Ainsi, pourraient se trouver conciliés à la fois l'absence d'autonomie des collectivités territoriales par rapport à « l'Etat-République » (ce pouvoir ne pourrait exister qu'autant qu'il serait reconnu par celui-ci à travers la volonté du législateur), leur nécessaire autonomie par rapport à l'Etat-collectivité, et l'attachement profond de beaucoup d'élus ou de partisans de

(1) Maryvonne Hecquart-Théron. Essai sur la notion de réglementation. Paris. LGDS 1977.

la décentralisation à la thèse de l'existence d'un pouvoir local. Celui-ci n'apparaîtrait donc plus ainsi comme un facteur de dissociation de l'Etat-République mais comme l'inspirateur d'un pouvoir « reconnu » de plus en plus large.

Ainsi pourrait se trouver conciliées deux conceptions politiques contradictoires, auxquelles le Sénat est également attaché :

L'idée — qui correspond à la réalité historique (1) — selon laquelle les collectivités territoriales **préexistaient** à l'Etat ;

L'idée que les collectivités territoriales ne peuvent avoir d'autonomie **qu'au sein** de la République.

Le pouvoir réglementaire dont disposent nécessairement leurs exécutifs a donc une triple origine :

— Le pouvoir réglementaire nécessaire à l'organisation des services qui existe même sans texte (jurisprudence Jamart précitée) ;

— Le pouvoir réglementaire délégué par l'Etat-collectivité lorsque les autorités locales prennent des décisions en son nom (2) ;

— Le pouvoir réglementaire reconnu par l'Etat-République à travers la législation. **C'est ce pouvoir qu'il sera désormais indispensable d'étendre pour permettre aux collectivités territoriales d'exercer effectivement les nouvelles compétences qui leur seront déléguées.**

Un autre élément de la libre administration des collectivités territoriales, et qui a eu du mal à se dégager de l'Etat-collectivité, est assurément le territoire lui-même et, d'une manière générale, le domaine.

3) La question du domaine :

Une grande part de la confusion passée vient aussi du fait qu'il n'existe pas à proprement parler de territoire distinct de la commune et de l'Etat-collectivité. Ce n'est pas cependant un problème propre aux relations entre la commune et l'Etat,

(1) Voir sur ce point le Tome I, quatrième partie du rapport de Tinguy.

(2) C'est le cas des décisions prises par le maire en tant qu'agent de l'Etat mais il existe des cas également où le Conseil général et même le Conseil régional agissent au nom de l'Etat (répartition de certains crédits d'Etat).

encore que la commune ait à cet égard un rôle privilégié (1), c'est aussi une question qui affecte les relations entre collectivités elles-mêmes (commune et département, commune et région).

Ce n'est pas toutefois un problème insurmontable. La réalité quotidienne le montre ; cette communauté de territoire est au contraire un **élément positif de collaboration entre les différentes personnes publiques**. Elle ne doit pas cependant servir de prétexte pour instaurer une sorte de communauté de patrimoine dont l'effet le plus certain a été par le passé **d'amener l'Etat à se décharger sur les collectivités territoriales de l'entretien des bâtiments indispensables au fonctionnement de ses propres services publics** (2).

Le régime de la domanialité publique qui distingue, à la différence du droit privé, la **propriété et l'affectation** a été longtemps pour l'Etat un moyen commode d'opérer ce transfert de charges.

Les tribunaux, surtout la Cour de Cassation, ont d'autre part mis beaucoup de temps avant d'accepter l'idée que les collectivités territoriales pouvaient avoir un domaine public distinct de celui de l'Etat-collectivité. Celui-ci en serait, en vertu de l'idée que le domaine public de l'Etat est celui de la Nation, le seul propriétaire. Seule l'affectation pourrait être divisée entre les diverses collectivités publiques (3). S'il n'a pas emprunté la même voie, le Conseil d'Etat est parvenu au même résultat. Tout en acceptant l'idée de propriétés distinctes, la haute juridiction a analysé l'affectation comme une « servitude d'intérêt général » (4) dont l'Etat demeure maître et qui peut justifier une mutation par voie d'autorité. Cette mutation ne peut faire l'objet d'indemnité (puisqu'il n'y a pas dépossession). La collectivité peut cependant obtenir réparation si elle se trouve lésée.

Il est inutile d'insister dans cette assemblée sur les nombreuses situations où les collectivités territoriales sont propriétaires d'immeubles publics affectés au fonctionnement d'un service public d'Etat. Ce sont elles qui assurent les

(1) C'est ce qui fonde sa compétence « naturelle » en quelque sorte en matière d'urbanisme mais fait aussi que dans ce domaine la réglementation doit d'abord être le fruit d'un dialogue le plus direct possible entre la commune et l'Etat.

(2) Bien souvent, il est arrivé que ces mutations de propriété soient réalisées par le biais de simples décrets (cas des bâtiments militaires, palais de justice, édifices scolaires par les décrets des 23 avril 1910, 9 avril 1911, etc.

(3) Cassation, 20 décembre 1897.

(4) CE. 16 juillet 1909, Ville de Paris.

constructions et les grosses réparations mais bien souvent davantage, en application d'une loi mais aussi de conventions plus ou moins équilibrées.

L'entretien proprement dit qui, selon les règles de la domanialité publique est obligatoire, incombe à l'affectataire. Le plus souvent, lorsqu'il s'agit d'immeubles affectés à un service public d'Etat, l'Etat-collectivité s'en décharge en faisant voter une loi qui l'impose exceptionnellement au propriétaire. Tel est l'objet par exemple de l'article 65 du projet qui a été retiré et qui concernait les constructions scolaires. Au moment de rédiger leur rapport et malgré des demandes réitérées, vos rapporteurs n'avaient toujours pas reçu de réponse précise sur la signification exacte du mot « entretien » de la part des services du Ministère de l'Education.

Au-delà des questions de propriété et d'affectation, l'Etat-collectivité se réserve un **droit de contrôle permanent** sur les opérations immobilières des collectivités. Il le fait par le service des Domaines qui dispose en la matière d'un rôle de contrôle et de coordination (1). Le principe de sa consultation est obligatoire avant toute opération immobilière un tant soit peu importante.

A ce contrôle déjà rigoureux s'était ajouté en 1949 (2) un **contrôle par commissions spécialisées, les commissions des opérations immobilières**. Ces commissions sont devenues en 1969 les commissions (départementales, régionales et nationales) des opérations immobilières et **de l'architecture** (au niveau régional leur vocation s'étend également aux espaces protégés).

Ce double contrôle, surtout le second, était particulièrement mal ressenti. L'un comme l'autre, par leur caractère unilatéral ne paraissent guère compatibles avec la décentralisation. Tel était d'ailleurs l'avis exprimé par le rapport Guichard : « Le plus gros abandon de pouvoir de l'Etat résiderait dans la suppression de la tutelle administrative en matière d'évaluation des prix immobiliers » (3).

(1) Là encore défini par la voie réglementaire, et même de simples arrêtés, tel celui du 1^{er} septembre 1955.

(2) Décret du 28 août 1949.

(3) Les termes du décret du 28 août 1969 étaient particulièrement rigoureux et même d'une certaine façon scandaleux, du point de vue de l'autonomie locale : « La commission centrale des opérations immobilières, placée sous l'autorité du Premier Ministre, examine, principalement sous l'angle financier, la légitimité et l'opportunité des opérations immobilières du secteur public. » (J.O. Lois et décrets du 6 septembre 1969, p. 8955.)

D'autre part, aucun des trois types de commissions immobilières ne comprenait d'élus locaux en son sein : « Elles sont composées de fonctionnaires, personnalités ou experts susceptibles d'être directement au courant des opérations projetées. »

Votre commission vous proposera une modification à l'article 11 pour réduire l'intervention du premier en cas de mutation de propriété d'une collectivité locale.

La destinée des secondes a été depuis un an quelque peu curieuse.

Le 12 mai 1981 un décret modifie le décret de 1969. Il a pour objet, notamment, d'introduire des représentants des associations et des élus dans les Commissions. Le 12 août un décret reporte la date d'entrée en vigueur du décret précédent. Le 29 juin dernier, enfin, les deux décrets sont abrogés. Le texte de 1969 est donc toujours en vigueur sans même le bénéfice des dispositions de simplification et de meilleure concertation qui figuraient dans le décret du 12 mai.

4) La mise en jeu de la responsabilité des collectivités territoriales :

Un dernier point capital des relations entre les collectivités territoriales et l'Etat-collectivité et dont le projet de loi — ni dans sa partie maintenue, ni dans sa partie retirée — ne parlait mérite d'être mentionné, d'autant qu'il concerne à la fois l'exercice du pouvoir local de police et la gestion du domaine. Il s'agit de celui de la responsabilité des collectivités territoriales et de leurs élus.

Cette question n'est pas née avec la politique de décentralisation. Elle est essentiellement d'origine jurisprudentielle. Posée d'abord à la suite de l'incendie du 5-7 de Saint-Laurent-du-Pont au niveau de la responsabilité pénale des maires (1), elle a été étendue, notamment à l'initiative de notre collègue Lionel de Tinguy, à l'ensemble des questions où la responsabilité de la collectivité territoriale elle-même est susceptible d'être engagée. C'est le cas en particulier de la mise en jeu de la responsabilité des communes sur la base du risque à l'occasion de l'exercice des compétences de police et, d'une manière générale, lorsque, pour une raison quelconque, prévue par la loi ou non (y compris à l'initiative de la collectivité elle-même) une autre autorité ou un autre service se sont substitués à l'autorité locale ou à ses services. Dans les deux hypothèses, c'est la commune qui est rendue responsable sur le fondement de la théorie du risque social, c'est-à-dire en l'absence de toute faute de sa part. « Peu importe que la commune ait été en fait désarmée, que le service fautif n'ait pas été communal, qu'il y ait eu des erreurs commises à l'échelon intercommunal, départemental ou national, qu'il y ait eu inaction ou mauvais fonctionnement de

(1) Cet aspect n'est toujours pas résolu. Il conviendra de s'en préoccuper au moment de la discussion du statut des élus locaux.

services sur lesquels la commune n'a pas autorité. Les tribunaux condamnent exclusivement la commune » (1).

Pour remédier à cette jurisprudence injuste, Lionel de Tinguy proposait d'y substituer des dispositions législatives telles que « **la responsabilité communale ait les mêmes limites que la liberté communale** » (2). C'est ce principe qu'il vous sera proposé de reprendre (tout en lui donnant une application plus générale) en deux endroits du texte sous forme d'articles additionnels, l'un dans le Titre Premier, l'autre dans la section relative à la justice et à la police qu'il vous sera proposé de rétablir.

Si elle n'a pas créé ce problème, la décentralisation et tout particulièrement l'attribution aux collectivités territoriales de compétences nouvelles, risque de lui donner une ampleur sans précédent au point d'en faire un élément essentiel de l'autonomie locale.

III — Les garanties juridiques de la libre administration des collectivités territoriales

L'existence et les moyens des collectivités territoriales ne pouvant être garanties que par l'Etat-République, le degré réel de décentralisation est donc étroitement dépendant de la façon dont les éléments de la libre administration sont traduits juridiquement. Il convient donc de s'assurer que les règles de la libre administration sont posées à un niveau **suffisant** pour qu'il ne puisse leur être porté atteinte ni par l'Etat-collectivité, ni par d'autres collectivités ou d'autres personnes publiques.

On ne reviendra pas sur l'idée, chère au Sénat, que la libre administration sera d'autant mieux assurée qu'elle sera davantage définie par la loi. Il convient simplement de rappeler ce principe.

La Constitution de 1958 à cet égard a constitué un **recul incontestable** puisque le législateur n'était plus chargé que de « **déterminer les principes fondamentaux** : ...de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences

(1) L. de Tinguy, rapport précité, tome V, p. 38.

(2) Idem, p. 41.

et de leurs ressources ». La marge de manœuvre du pouvoir réglementaire autonome devenait considérable et allait donc, sur cette question fondamentale, bien au-delà de la simple exécution des lois.

A — LE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION LÉGISLATIVE

L'évolution jurisprudentielle du Conseil constitutionnel n'a cessé cependant de renforcer la compétence du législateur dans ce domaine particulier. On en trouvera de nombreux exemples dans les rapports précédents (1). Pour s'en tenir aux décisions susceptibles d'intéresser directement les dispositions du présent projet de loi, il convient de relever que la compétence du législateur a été reconnue :

— Pour créer ou supprimer des ressources fiscales au profit des collectivités locales (décision n° 68-35 D C du 30 janvier 1968) ;

— Pour transférer à l'Etat des compétences jusqu'alors exercées par une collectivité locale (décisions n° 70-63 L du 9 juillet 1970 et n° 71-70 du 23 avril 1971) ;

— Pour fixer les règles d'approbation des documents d'urbanisme en cas d'opposition des collectivités locales, les règles subordonnant la création des zones à urbaniser en priorité et des secteurs sauvegardés à la proposition ou à l'avis favorable des communes intéressées, les règles qui prévoient une délibération du Conseil municipal pour mettre en concordance les documents relatifs à un lotissement avec un Plan d'Occupation des Sols postérieur (n° 73-76 L du 20 février 1973) (2).

(1) L. de Tinguy, rapport précité, tome I, p. 83 : « Les collectivités territoriales dans la Constitution de 1958 ».

M. Giraud, rapport précité, tome I, p. 63 : « Le domaine de la loi et du règlement ».

Un des éléments de l'élargissement de cette compétence législative a été l'utilisation non seulement des dispositions de l'article 34, mais aussi de celles de l'article 72 : « Considérant que d'après l'article 37 de la Constitution, « les matières autres que celles de la loi ont un caractère réglementaire et que ce domaine est fixé non seulement par l'article 34, mais aussi par d'autres dispositions de la Constitution, et notamment ses articles 72 à 74 » (décision n° 65-34 L du 2 juillet 1965).

(2) On sait que les règles en matière d'urbanisme laissent une large part au pouvoir réglementaire. Leur réexamen dans le cadre de la décentralisation à l'occasion du présent projet de loi devrait être une occasion d'élargir la compétence du législateur.

— Pour prévoir la communication aux conseils municipaux des comptes des syndicats (D 75-84 L du 19 novembre 1975).

**B — L'ÉLARGISSEMENT DE LA NOTION
DE COLLECTIVITÉ LOCALE
PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL
ET SES DANGERS :**

1) Collectivité locale et collectivité territoriale.

Cette dernière décision est particulièrement importante puisqu'elle a eu pour effet d'assimiler la protection des établissements publics territoriaux (syndicats, districts, communautés urbaines) à la protection des collectivités territoriales. Dans une décision précédente, et de la même façon, le Conseil avait décidé que les établissements publics « rattachés » à une collectivité territoriale (hôpitaux par exemple) bénéficiaient de la même protection législative que celle-ci.

Ce faisant, la Haute Juridiction a élargi la notion de **collectivité locale**. Cette expression, qui est pourtant couramment employée comme synonyme de collectivité territoriale recouvre donc désormais sur le plan juridique une réalité beaucoup plus large :

— Les collectivités territoriales énumérées à l'article 72 de la Constitution (communes, département, territoires d'Outre-Mer),

— Les collectivités territoriales créées en application de l'article 72, alinéa premier (régions, Paris, Mayotte et, sans doute, malgré l'ambiguïté de la rédaction de la décision du Conseil constitutionnel, l'île de Corse),

— Les établissements publics locaux. Ce dernier terme peut porter à confusion. Certains auteurs proposent de limiter l'appellation de « collectivité locale » aux seuls établissements publics territoriaux (en fait les organismes de coopération et de regroupement communal).

On voit donc que cette assimilation va bien au-delà d'un simple problème de vocabulaire. Elle s'inscrit, certes, dans le texte constitutionnel qui parle de « collectivité locale » à l'article 34 (mais de collectivités territoriales aux articles 24

(1) et 72) mais aussi dans une évolution déjà signalée qui n'a cessé de rapprocher le statut des établissements publics de celui des collectivités territoriales (2).

On comprend combien cette assimilation est dangereuse. Sous couvert de renforcer la protection de l'autonomie locale c'est en fait au principe de la libre administration des collectivités territoriales traditionnelles — celles qui « s'administrent librement par des conseils élus » qu'elle risque de porter atteinte (3).

2) Les dangers de l'assimilation : collectivités territoriales et établissements publics locaux.

Une telle assimilation amoindrit en effet nécessairement la portée du statut de collectivité locale et lui enlève une grande partie de sa spécificité.

Elle menace plus directement l'autonomie des collectivités territoriales d'une double manière :

— Elle donne plus de portée à la politique administrative qui préfère multiplier les établissements publics que décentraliser au profit des collectivités territoriales. L'exemple du texte sur les compétences de la région de Corse qui proposait d'attribuer celles-ci (ainsi que les ressources correspondantes) directement à des offices montre que le gouvernement se situe dans une parfaite continuité. Il a poussé dans ce texte la logique technocratique à son paroxysme. L'idée d'agences intercommunales, même si elle a pu à un moment apparaître comme un moyen de décentraliser (4) participe elle aussi de cette logique. Qu'on le veuille ou non en effet « la décentralisation par services » (qu'on observe également à cet égard la multiplication des « agences ») obéit à une logique de déconcentration et non de décentralisation. Elle est une façon pour « l'Etat-collectivité » d'atteindre une certaine efficacité tout en conservant la compétence.

Au fur et à mesure d'autre part que les établissements publics se territorialisent, la notion de « rattachement » à une collectivité territoriale s'estompe. L'exemple des hôpitaux est à cet égard frappant. Alors que les collectivités les avaient administrés parfois depuis des siècles, leurs représentants

(1) « Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République ».

(2) C'est ainsi que la doctrine emploie couramment aujourd'hui l'expression « d'établissement public territorial » et que beaucoup parlent à côté de la « décentralisation territoriale » d'une « décentralisation par services ».

(3) Une preuve nouvelle en est offerte par la récente décision du Conseil constitutionnel sur le statut particulier de la Corse qui déclare la création des offices conforme à la Constitution : « Le fait qu'une collectivité territoriale soit amenée à collaborer avec un établissement public non créé par elle, ne porte pas atteinte à la libre administration des collectivités locales » (n° 82-138 DC du 25 février 1982).

(4) Par la création de services propres, le problème se pose aujourd'hui de façon radicalement différente dès lors qu'il y a transfert à une autorité élue de la responsabilité exécutive au niveau du département ou de la région.

sont aujourd'hui minoritaires dans les conseils d'administration. La réalité du pouvoir est passée au directeur nommé par arrêté ministériel.

Cette notion de « rattachement » est tellement évanescence que le projet de loi, dans sa partie retirée, ne s'en préoccupait nullement. Bien que la plus grande partie des charges soit transférée aux collectivités territoriales, les établissements publics d'enseignement demeuraient des « établissements publics nationaux ».

Aucune conséquence ne paraissait tirée au niveau de la composition de leur conseil d'administration de la modification de compétence. De la même manière, aucune disposition du texte ne laissait entrevoir une modification des conseils d'administration des ports ou aéroports qu'il proposait de décentraliser.

Or, la représentation des élus locaux — on l'a vu lors de la discussion du texte sur les compétences de la région de Corse — est un élément substantiel de la libre administration.

— Cette assimilation de l'établissement public local à la collectivité territoriale menace l'autonomie de cette dernière d'une autre façon : il est **une façon de concrétiser la volonté administrative de regroupement des communes**. Dès lors que l'établissement public de regroupement ne se distinguera plus guère par son statut de la collectivité territoriale d'origine, comment justifier la survivance de celle-ci ? Les débats du Comité consultatif constitutionnel ont montré que le souci de diminuer le nombre des communes n'était pas absente des intentions des constituants (1). On connaît les tentatives qui se sont fait jour par la suite. Là encore, le texte du Gouvernement se situe dans une fâcheuse continuité. De nombreuses dispositions en effet, constituent autant de moyens, malgré les intentions affichées de pousser au regroupement (2).

Ce double danger nécessite donc que le Sénat réagisse à ce lent glissement et rétablisse la distinction, fut-ce au sein de la catégorie collectivité locale, entre les collectivités territoriales et les établissements publics territoriaux. Cela demande un effort d'attention, tellement les habitudes du langage sont grandes. Votre Commission s'est efforcée de pallier cette difficulté par ses amendements.

(1) Ce souci n'était pas propre aux auteurs de l'avant-projet. Il était également partagé par certains membres du comité, notamment le professeur Jean Waline : les représentants du Sénat avaient été unanimement opposés à cette perspective (voir en particulier la déclaration du président Marcel Champeix). Débats du Comité précités p. 160-161 notamment.

**C — LA NÉCESSITÉ DE MIEUX DISTINGUER
LES « COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »
ET LES « COLLECTIVITÉS LOCALES » :**

Cet effort de distinction sémantique, pour abstrait qu'il puisse paraître, ne l'est pas. Il est un moyen de mieux définir le statut des collectivités territoriales dans l'Etat et il peut être lourd de conséquences juridiques dans l'avenir.

Dans des décisions récentes, le Conseil constitutionnel a senti, semble-t-il, lui aussi, la nécessité de renforcer la **protection juridique des seules collectivités territoriales.**

Une décision n° 79-104 du 23 mai 1979 (1) paraît en effet introduire une distinction entre le principe de « libre administration des collectivités locales » et celui de « libre administration des collectivités territoriales » : « Le législateur n'a donc fait qu'user des pouvoirs qui lui appartiennent de fixer les conditions de mise en vigueur des règles qu'il édicte (il s'agissait notamment de fixer le mode d'élection de l'assemblée territoriale) ; il n'a méconnu ni le principe de séparation des pouvoirs, ni les **dispositions constitutionnelles qui le mettent en œuvre ou qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales** ».

Ainsi s'esquisse peut-être une distinction entre le principe de libre administration des collectivités locales qui aurait valeur législative et un principe de libre administration des collectivités territoriales qui aurait, lui, valeur constitutionnelle. La protection des collectivités territoriales françaises se rapprocherait ainsi de la protection dont bénéficient ces mêmes collectivités dans les Etats fédéraux ou certains « Etats régionaux » (2). Dès lors que la décentralisation a été reconnue comme ne portant pas atteinte à l'unité de la République par le Conseil constitutionnel, un tel renforcement ne devrait présenter que des avantages. Il n'y aurait par exemple aucun inconvénient à ce que les **éléments de la libre administration des collectivités territoriales — donc la répartition des compétences — soient précisés non seulement par la loi mais encore par une loi organique.** Le rôle de représentation du Sénat s'en trouverait du même coup légitimement renforcé, il posséderait ainsi dans ce domaine un pouvoir

(1) N° 79-104 DC. Territoire de Nouvelle-Calédonie.

(2) Tels que l'Italie ou l'Espagne (Annexe IV). Voir ci-dessous les éléments de comparaison avec les pays voisins.

d'opposition absolue à toute atteinte à l'autonomie locale. Telle était d'ailleurs la thèse des représentants du Sénat au Comité consultatif constitutionnel (1).

Ainsi donc, si la politique de décentralisation voulue par le Gouvernement n'apporte pas à proprement parler de bouleversement institutionnel, elle oblige à un changement de perspective et à un effort de clarification. La répartition des compétences est une des pierres angulaires de celle-ci.

(2) Voir la note page 2.

CHAPITRE IV

LES PROBLÈMES PROPRES A LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

La nécessité de mieux répartir les compétences n'est pas une idée nouvelle, même si elle est une idée récente. Longtemps occultée par la question des moyens financiers, qui semblait prioritaire aux yeux des élus locaux (1), la répartition des compétences est venue au premier rang des débats intéressant les collectivités territoriales avec le rapport Guichard en 1976. Elle a fait, d'autre part, à deux reprises, l'objet des débats du Sénat du 13 novembre 1979 au 22 avril 1980 (2), puis en novembre dernier (3). Pour la première fois, dans notre histoire, la question des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales — donc de leur rôle respectif — était débattue de façon globale.

I - Problèmes généraux et définitions :

A - UN CHANGEMENT DE PERSPECTIVE :

A la différence de nombreux pays étrangers l'idée d'attribuer par la loi telle ou telle compétence à telle ou telle collectivité publique n'est pas une idée familière au droit public français. Ce décalage s'explique de diverses façons, mais surtout par le caractère unitaire de notre pays et la

(1) Voir en ce sens, notamment, l'enquête des maires et en particulier, les citations de leurs réponses qui sont faites en introduction. Les moyens financiers sont cependant, bien sûr, indissociables des compétences.

(2) Titre II du projet de loi n° 187.

(3) Titres additionnels, II bis (clarification et répartition des compétences) et III bis (les conséquences administratives des transferts de compétences) introduits à l'initiative de la Commission des Lois, en accord avec les commissions pour avis compétentes.

double nature des collectivités territoriales qui en résulte : celles-ci sont à la fois des collectivités des autonomes — donc dotées de la personnalité morale et de certains éléments de libre administration — et organes de gestion des services publics.

Très peu de dispositions législatives postérieures à 1871 et 1884 énumèrent de façon précise les attributions de telle ou telle collectivité territoriale. Le conseil municipal gère, sans autre précision, « les affaires de la commune » ; le conseil général gère « les affaires du département ». Seule la région paraît bénéficier d'un traitement particulier. La raison en est double : elle conserve encore, malgré l'article 59 de la loi du 2 mars, véritable « article en trompe l'œil », un statut d'établissement public, donc à vocation spécialisée(1). Elle est de création récente. Elle bénéficie donc de l'évolution des esprits quant à la meilleure méthode de définition des compétences.

Comme le fait justement remarquer un spécialiste de ces questions (2), la démarche décentralisatrice française a été davantage posée en terme de « libertés locales » qu'en terme de « compétences locales » (ou d'« affaires locales »). Les libertés locales, comme les libertés individuelles ou publiques ont été acquises contre l'Etat. La question de la décentralisation a donc été posée davantage en termes de « pouvoirs » qu'en termes de **compétences** ; en termes de structures plutôt qu'en termes de fond ; les critères de forme (degré de liberté par rapport à l'Etat, d'où l'importance du contenu du pouvoir de tutelle) ont été privilégiés par rapport aux critères matériels (jamais n'avait été posée clairement la question : qui fait quoi ?)

Ceci explique que les impératifs théoriques de plus grande liberté aient été progressivement satisfaits (allègement progressif des tutelles) mais que les impératifs pratiques et concrets (l'autonomie et les moyens effectifs de décision à la base) aient été toujours mesurés (suppression des tutelles financières et techniques)

¹
Communes et départements se sont donc vus reconnaître à l'image de l'Etat, une compétence générale mais dont la détermination des conditions d'exercice était laissée à l'initiative de chacun. Or, dans cet affrontement de tous les instants, la lutte entre les collectivités territoriales et l'Etat était par trop inégale, d'où cette intervention croissante de l'Etat dans les prétendues affaires locales et qui a pu donner

(1) La loi du 5 juillet 1972 et à sa suite la loi du 2 mars 1982 qui la modifie aborde d'ailleurs plus la définition de ses compétences en terme de « vocation » qu'en termes de compétences.

(2) L. J. Chapuisat, ouvrage précité.

l'impression d'un désaisissement. En fait, comme cela a été noté plus haut, la clause générale de compétence, ajoutée au pouvoir de tutelle a abouti à laisser l'Etat-collectivité seul maître de la définition des affaires locales.

Le Gouvernement actuel n'échappe pas à ce travers de l'esprit français qui veut que l'on préfère toujours une satisfaction théorique ou de principe immédiate à la lente et patiente définition des conditions concrètes de la liberté. Il a voulu commencer par ce qu'il a lui-même appelé « un transfert de pouvoirs » pensant que ce déséquilibre institutionnel initial règlerait comme par enchantement l'ensemble des autres problèmes. **Que la forme emporterait le fond.**

B - DÉFINITIONS :

1) Compétence et pouvoir

A travers la division de la démarche, on devine ainsi une première distinction, celle qui sépare la notion de **pouvoir** de celle de **compétence**. Le pouvoir d'une collectivité territoriale est ce qui lui permet d'agir. C'est l'équivalent pour les personnes publiques de ce qu'est la capacité en droit privé. Cette capacité d'action peut cependant être limitée (1) en tout ou en partie par la capacité des autres personnes publiques : le département sera tenu par exemple de respecter les pouvoirs de la commune dans le cadre de son territoire. Inversement, la capacité du département sera limitée, dans certains de ses aspects, par le pouvoir de l'Etat (capacité, dans certaines conditions, de poser des normes applicables à l'ensemble du territoire).

Le pouvoir de la collectivité correspond donc à ce que l'on pourrait appeler le **cadre d'exercice de la compétence**. Celle-ci répond à une autre dimension de l'action des collectivités publiques. Elle constitue le **domaine d'action** du pouvoir. Par rapport au pouvoir, notion formelle, la **compétence** est donc une notion **matérielle**. C'est l'**ensemble des domaines dans lesquels une autorité publique est autorisée à exercer son pouvoir**. Ce domaine peut être général (la compétence est alors **générale**) ou particulier. Les domaines d'actions sont alors limitativement énumérés, on dit que la compétence est une « **compétence d'attribution** » (cas de la région).

(1) C'est ainsi qu'en droit civil existe la catégorie des « incapables majeurs » qui ne peuvent exercer eux-mêmes leur capacité et doivent être aidés selon leur degré d'incapacité (« tutelle », « curatelle », etc...).

2) Compétence générale et compétence d'attribution.

C'est la raison pour laquelle toute répartition des compétences est nécessairement une attribution de compétence. On ne peut donner et retenir à la fois. Ce que l'on donne à une collectivité ne peut pas (en principe) être donné à une autre. D'où l'idée que, dans un schéma idéal, à chaque collectivité doit être attribuée une compétence et une seule.

Est-ce à dire que la répartition des compétences est susceptible de changer la nature des collectivités territoriales en les privant de leur compétence générale ? C'est effectivement un danger. En fait, répartition des compétences et nature des collectivités territoriales ne sont pas incompatibles. La répartition des compétences a simplement pour objet de définir la « sphère d'action » de chaque collectivité, donc de la protéger contre un éventuel empiètement d'une autre collectivité.

La répartition des compétences ne saurait, d'autre part, être exhaustive. Cela ne serait ni souhaitable, ni possible. Dans toutes les sphères d'action peu définies, chaque collectivité retrouve donc sa capacité d'initiative, dans la limite générale de son pouvoir. Rien n'interdit désormais, la tutelle ayant disparu, de compléter l'action d'une autre collectivité dans la propre sphère de compétence de celle-ci, à la condition toutefois que cette intervention ne se traduise pas, en fait, par un empiètement, voire une substitution de compétence.

3) La définition retenue : le dépassement de l'optique proprement juridique.

Domaine d'action du pouvoir, « pouvoir à l'état potentiel » (1), la compétence est inséparable du pouvoir. La définition d'une compétence ne peut cependant se limiter au domaine d'action au sens matériel du terme. **La définition de la compétence peut être aussi une façon de mieux cerner les conditions d'intervention** (autrement dit le pouvoir ou la capacité d'action) d'une collectivité territoriale dans un domaine particulier. Il arrivera par exemple (2) qu'il soit nécessaire de définir non seulement le domaine de la compétence de telle ou telle autorité, mais également les conditions particulières de son exercice et, en particulier, son pouvoir de réglementation dans la matière considérée (3).

(1) Charles Eisenmann.

(2) C'est un des cas d'application des principes dégagés dans le chapitre précédent (problème du pouvoir réglementaire).

(3) C'est le cas par exemple pour la détermination de conditions, plus favorables que celles de l'Etat pour l'attribution de prestations (art. 77 du projet).

Sans qu'ils soient une composante de la compétence au sens juridique du terme, il va de soi d'autre part que les moyens d'exercice matériels (finances mais aussi services, etc...) de la compétence, dans le cas d'une dévolution de compétence telle que la pose le projet de loi (1) sont indissociables pour des raisons à la fois pratiques et politiques, de la définition du domaine de compétence.

C'est pourquoi votre commission dépassant la simple définition juridique vous proposera d'examiner les compétences transférées du triple point de vue :

— De la définition du domaine de compétence transféré

— Des conditions juridiques d'exercice (problème de l'adaptation ou de la précision éventuelle du pouvoir d'intervention de la collectivité)

— Des conditions matérielles d'exercice, à la fois appréciées en termes administratifs (services, biens, etc...) et financiers.

4) Compétence, fonction, attribution.

Pour être tout à fait complet, il convient enfin de distinguer la notion de **compétence** de celle d'**attribution**. Cette distinction est moins importante que la précédente, mais elle peut être source de confusion. En fait, compétence et attribution sont souvent employés de manière synonyme. C'est le cas dans certains discours de M. François Mitterrand (2) des circulaires du Premier ministre (3) et de l'exposé des motifs du projet lui-même. Celui-ci emploie, en effet, apparemment indifféremment et au sein du même alinéa, les mots de « compétences », « d'attributions » et l'expression de « domaines d'intervention » : « Cette nouvelle étape porte donc sur le **transfert d'attributions** actuellement exercées par l'Etat... le projet de loi revêt une ampleur considérable dans son principe même, puisqu'il traite de nombreux domaines d'intervention de la puissance publique... il n'a pas pour objet de redéfinir les **compétences** de chacun des niveaux de

(1) « La dynamique est désormais irréversible. Elle réside en une volonté d'obtenir de nouvelles responsabilités dans des domaines de compétences, jusqu'à maintenant réservés à l'Etat », projet n° 409 p. 4.

(2) « Nous ne touchons pas aux attributions traditionnelles et habituelles du département ». Interview donnée au Palais de l'Elysée le 2 juillet 1981.

(3) La circulaire du 2 juin précitée sur la mise à disposition parle, à quelques lignes d'intervalle, « de l'exercice des compétences relevant du département » et des « attributions » des services. Le mot attributions est également employé comme synonyme du mot « missions ».

collectivité » (1) et un peu plus loin : « ces transferts ne pourront avoir pour effet de retirer à une collectivité territoriale les attributions qu'elle détient aujourd'hui. Il s'agit d'accroître les domaines d'interventions des administrations locales en réduisant ceux de l'Etat » (1).

La différence entre compétences et attributions (2) n'est pas nette. Certains réservent le mot d'attribution à la désignation de la partie proprement matérielle de la compétence (3). Le rapport Guichard dit l'inverse : « Par attribution il faut entendre les actes se rapportant à l'exercice d'un rôle ou d'une compétence » (4).

Votre rapporteur serait tenté de donner au mot attributions un sens plus large que celui de compétences dans la mesure où il lui paraît moins juridique. Il semble recouvrir de ce fait à la fois la notion de pouvoir et celle de compétence. Pour des raisons pratiques évidentes, il lui paraît préférable de n'employer qu'un seul terme dans la loi et il choisit le mot « compétences ». Il lui arrivera aussi de parler de fonctions mais dans un sens là aussi non juridique, lorsqu'il s'agira de désigner « les grandes fonctions » ou « missions » des Pouvoirs publics et d'envisager leur répartition.

II - Les difficultés inhérentes à la répartition des compétences

A - LA NÉCESSITÉ DE LA RÉPARTITION :

Cette nécessité ne fait plus guère de doute aujourd'hui, même si certains voient dans cette clarification un préalable à une coopération renouvelée (5).

(1) P. 4.

(2) Terme qui se retrouve dans l'article 51 de la loi du 10 août 1871.

(3) Par exemple M. F.P. Benoît dans son traité de Droit Administratif.

(4) « On peut en effet, pour l'exercice d'une compétence distinguer un certain nombre de « rôles » joués par des acteurs différents. Ces rôles peuvent être schématiquement répartis ainsi :

— conception (prévision, organisation, planification),

— décision (création de normes),

— exécution (juridique, financière ou matérielle),

— contrôle.

— et, lié au contrôle, un rôle d'arbitrage et de résolution de conflits.

Identifier « l'acteur dominant » est affaire d'analyse. On la tentera dans la II^e partie du rapport. Pour l'instant, retenons que la compétence devra être attribuée à l'institution qui doit jouer le rôle dominant. L'ensemble de la compétence est ainsi entraîné par cette position dominante. » (P. 96).

(5) Malgré les affirmations en sens inverse de l'exposé des motifs, on verra que cette conception réapparaît parfois dans le corps même du texte.

Quel que soit le côté séduisant des théories politiques ou d'une conception sociale fondée sur l'idée de corps autonomes les uns par rapport aux autres, force est bien de reconnaître en effet que **du point de vue du citoyen, qui doit demeurer la fin de l'action publique, les collectivités territoriales et l'Etat ne font qu'un**. Il est donc vain d'espérer une refonte totale des compétences et surtout un partage absolu et impraticable de celles-ci. La répartition des compétences doit être entendue comme un élément essentiel de la décentralisation, mais non comme une sorte de mythe, par essence inaccessible.

1) Les objectifs poursuivis :

Les premiers objectifs de cette répartition sont d'ordre pratique : il convient de dévider l'écheveau inextricable que des siècles de centralisation et d'ambiguïtés ont tracé. Le premier objectif est un **objectif de simplification**. Pour peu qu'il ait été attentif au débat sur la décentralisation, malgré son aspect nécessairement technique, **le citoyen attend de lui qu'il rapproche la décision de ceux qu'elle concerne. Il en espère rapidité et sans doute aussi un moindre coût**.

La deuxième raison est donc un objectif de **meilleure organisation des services publics**. On peut espérer légitimement que la clarification des compétences, en supprimant l'imbrication des réglementations et des autorités, les financements croisés générateurs d'irresponsabilité, entraînera une certaine économie de moyens. Encore faudra-t-il que le Gouvernement le permette. Il est évident que cet objectif ne pourra être atteint si la décentralisation de la compétence ne s'accompagne pas des moyens administratifs et techniques correspondants. **Rien ne serait pire que de payer l'autonomie plus grande des collectivités territoriales par un dédoublement des moyens et un renforcement des pesanteurs administratives**.

Le troisième objectif enfin est un **objectif de plus grande liberté**. La dévolution de compétence, si elle est complète, devrait permettre une définition du service plus adaptée aux réalités locales. La suppression des nombreux contrôles et avis préalables qui subsistent devrait permettre de jeter un regard d'ensemble sur la compétence exercée, donc une économie de temps. Les heures perdues en négociations multiples, correspondances ou tracasseries de tous ordres devraient normalement autoriser une plus grande disponibilité de l'élu pour l'action.

Les raisons philosophiques ne viennent qu'après et recouvrent sensiblement les raisons précédentes. Elles avaient été parfaitement exprimées et par Lionel de Tinguy et

par Michel Giraud. Elles s'inscrivent dans un courant qui veut **réduire l'intervention de la puissance publique au minimum compatible avec la liberté et l'égalité du citoyen. La décentralisation est l'application dans le domaine des collectivités territoriales d'un principe plus vaste et que l'on a coutume d'appeler « principe de subsidiarité »**. Ce principe s'énonce ainsi « il faut laisser le maximum de responsabilité aux communautés les plus proches de l'homme et ne transférer au niveau supérieur que les tâches qui ne peuvent être utilement accomplies au niveau inférieur ». Il est heureux que le Gouvernement actuel développe dans ce domaine une philosophie comparable (1) même si l'on peut douter, comme le faisait déjà Michel Giraud, qu'elle soit totalement compatible avec les objectifs poursuivis parallèlement notamment la nationalisation des principaux secteurs de l'économie et une planification généralisée des activités, même si elle se veut concertée. Votre rapporteur n'est pas sûr d'ailleurs, à l'issue des diverses auditions auxquelles il lui a été donné d'assister et de participer, que tous les membres du Gouvernement mettent nécessairement la même signification sous ce dernier vocable. (2)

Tous ces éléments existaient avant la loi du 2 mars et même avant l'élection présidentielle du 10 mai 1981. C'est donc que la nécessité d'une clarification des compétences et d'une dévolution de certaines compétences de l'Etat aux collectivités territoriales correspondait à un besoin profond de la société française d'aujourd'hui.

La décentralisation, et plus particulièrement la loi du 2 mars, l'a rendue **juridiquement inévitable**. Dès lors, en effet, que toute tutelle a priori a disparu et qu'il ne subsiste plus qu'un contrôle juridictionnel a posteriori, **il est indispensable de fournir au juge, appelé à apprécier la légalité des décisions locales, un corps de règles précises et définies a priori (3)**.

C'est également indispensable pour les collectivités territoriales elles-mêmes qui ne pourraient, en l'absence de telles précisions législatives, connaître leurs droits et leurs

(1) Déjà sous la Révolution, certains Jacobins ne la rejetaient pas :

« Fuyez la manie ancienne des Gouvernements de vouloir trop gouverner ; laissez aux individus, laissez aux familles le droit de faire ce qui ne nuit pas à autrui ; laissez aux communes le pouvoir de régler elles-mêmes leurs propres affaires en tout ce qui ne tient point essentiellement à l'administration de la République ; rendez à la liberté individuelle tout ce qui ne tient pas naturellement à l'autorité publique et vous aurez laissé d'autant moins de prise à l'ambition et à l'arbitraire ». Discours de Robespierre sur la Constitution convention nationale. Séance du 10 mai 1793. *Moniteur universel* du 13 mai p. 363, on sait ce qu'il est advenu de ces bonnes intentions...

(2) Il n'est pas d'ailleurs certain non plus, comme on le verra lors de l'analyse du projet, que tous les ministres soient également partisans de la politique de décentralisation ou même qu'ils en aient encore tiré toutes les implications au niveau de leur propre ministère.

(3) C'est la raison pour laquelle le Sénat avait, par exemple, tenu à définir dans la loi l'ensemble des règles qui allaient régir désormais l'interventionnisme économique.

obligations respectifs. La répartition des compétences en ce sens est également un facteur essentiel pour éviter le désordre qui ne manquerait pas de naître de la multiplication de centres de décisions également autonomes.

2) L'indétermination des critères.

Il est facile de souhaiter une clarification des compétences, il est plus difficile de la mettre en œuvre. En vertu de quels critères doit-on décentraliser les compétences ? Au profit de quelle collectivité territoriale ? Il apparaît, en effet, exclu de ne pas attribuer précisément à une collectivité territoriale la partie de compétence transférée. La clarification et la décentralisation des compétences impliquent donc nécessairement aussi une esquisse de spécialisation — ou à tout le moins une définition de la vocation de chacune des collectivités concernées.

La réponse à ces questions conduit à rechercher la possibilité de définir un intérêt local distinct de l'intérêt national voire, pour chaque compétence, un intérêt propre à chaque collectivité.

Le chapitre III a montré qu'il n'existait pas à proprement parler d'affaires ou d'intérêt local par nature. Est-il possible alors de trouver un critère simple des affaires locales ?

a) *L'introuvable critère des affaires locales :*

Sur ce point, les réponses sont quasi unanimes. Faute de trouver des critères satisfaisants, c'est le principe d'une répartition des compétences sur cette base qui est condamnée : « la notion d'affaires locales est périmée : (1) « Celle-ci est inutile apparemment en tant que critère de détermination des compétences... Les collectivités locales ne sont pas seules à intervenir dans le domaine des affaires locales puisque l'Etat, de manière souvent déguisée, y est aussi présent... on ne peut manquer de faire remarquer que l'utilisation stricte de ce critère conduirait assez paradoxalement à déposséder les autorités locales de la plus grande partie de leurs compétences en raison de l'interpénétration des activités » (2).

Celui qui a le plus étudié cette question, Louis-Jérôme Chapuisat (3) conclut à l'absence de critère objectif. Ni le critère d'expression d'intérêts collectifs originaux, ni celui

(1) Georges Burdeau, *Traité de Science Politique* Tome 2, 2^e édition, Paris 1967, p. 383.

(2) Jean-Marie Pontier, *L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*, 1978, p. 166.

(3) La notion d'affaires locales en droit administratif français Thèse précitée, Paris 1971 multigraphiée 544 pages.

d'affaires concernant exclusivement les habitants de la collectivité, ni la tradition, ni le critère des moyens locaux ne fournissent de réponse satisfaisante. Le critère des affaires locales est devenu introuvable.

On peut dire sans doute que les communes, par exemple, se sont occupé traditionnellement et en priorité d'assistance, de voirie, d'éducation, mais est-ce que cela fonde pour autant aujourd'hui leur vocation à s'occuper de ces mêmes secteurs alors même que l'Education est devenue « nationale » et y tient, qu'une politique de redistribution des revenus a été mise en place au niveau national, qu'il existe des routes nationales voire des autoroutes ? Que dire alors des affaires départementales ou régionales, alors que ces deux collectivités, même si la première est une réalité ancienne, ont été créées par la loi. Analysant par exemple les activités des régions auxquelles la loi de 1972 confère le droit de participer volontairement au « financement d'intérêts collectifs présentant un **intérêt régional direct** » le rapport de la Cour des Comptes de 1979 constate « la très grande diversité d'interprétation de leur rôle » par les régions elles-mêmes. Evoquant certaines de leurs activités et notamment le recours à des organismes privés ou à des associations, le même rapport note qu'il « en est souvent résulté, dans la répartition des missions et des charges », des situations confuses, parfois génératrices de pratiques abusives.

b) les facteurs de « nationalisation » de l'intérêt local :

L'intérêt local en fait n'existe plus car il a été nationalisé à la suite de facteurs multiples : le souci d'égalité qui a poussé l'Etat (et pas toujours l'Etat République) à prendre des réglementations uniformes. C'est le cas pour l'éducation, très tôt, pour l'équipement sanitaire et social (1), pour l'urbanisme. La solidarité, les impératifs de l'aménagement du territoire fondent encore l'interventionisme économique et social omniprésent de l'Etat. Souvent aussi, au nom de l'efficacité, les autorités de l'Etat sont substituées à l'autorité locale. Les compétences se conjuguent souvent plus qu'elles ne se séparent (urbanisme par exemple).

Entièrement soumis à l'Etat ou à la jurisprudence, le contenu de l'intérêt local varie suivant les circonstances. La loi du 16 avril 1930 décide, dans son article 146, le classement dans la voirie nationale de 40 000 km de routes et chemins

(1) Dès 1902, la loi du 5 février oblige le maire à prendre des règlements sanitaires municipaux. Devant une certaine carence des autorités locales dans ce domaine, la compétence est transférée au préfet par la loi du 23 décembre 1971. Le maire ne doit plus désormais veiller qu'à l'application du règlement sanitaire départemental, lequel bien entendu devait être conforme à un règlement-type.

appartenant à la voirie départementale et communale. La loi de finances pour 1972, dans son article 66, transfère en sens inverse la totalité, et dans les conditions que l'on connaît, du réseau national secondaire au département.

Comme le constate J. Chapuisat « au total le régime de la clause générale de compétence fait de l'intérêt local, soit dans un sens restrictif le prétexte de tous les dessaisissements soit, dans un sens extensif, l'alibi de toutes les charges indues » (1).

Trop vides à forces d'être claires ou ambitieuses, les notions d'affaires locales ou d'intérêt local ne sont pas un critère suffisant de détermination des compétences. Elles nous incitent donc à une démarche pragmatique, et ce d'autant plus qu'il paraît difficile d'isoler totalement telle ou telle fonction de l'Etat pour la confier à une seule collectivité territoriale. « Entre l'Etat et les autorités locales élues, le partage des tâches d'administration comporte nécessairement une part d'irrationnel... la décentralisation doit s'accepter relativiste et évolutive... Nous essaierons bien sûr de proposer un système mieux ordonné, plus clair, mieux distribué que l'organisation actuelle. Nous tenterons de définir des ensembles cohérents de compétences. Mais aucune répartition ne sera jamais entièrement satisfaisante pour l'esprit » (2).

Plutôt que d'essayer de trouver une formule magique universellement applicable ou de se lancer dans une hasardeuse et choquante spécialisation a priori des collectivités (voir tableau ci-dessous), sans doute vaut-il mieux examiner domaine par domaine, et **pragmatiquement**, ce qui peut être assuré par telle ou telle collectivité. C'est la méthode qui avait été suivie jusqu'ici.

(1) AJDA octobre 1976, p. 473. Certains ministres de l'Intérieur ont pu affirmer sans rire que la charge des bâtiments de préfecture était pour les départements l'un des éléments d'affirmation de leur personnalité propre.

(2) Rapport Guichard P. 36.

L'impossible spécialisation des collectivités territoriales

Où va l'argent des élus								
	Total général		Communes		Départements		Régions	
	Nbre	Montant	Nbre	Montant	Nbre	Montant	Nbre	Montant
INDUSTRIE, COMMERCE, ARTISANAT								
Terrains	1 078	133 865	643	73 046	222	28 682	213	32 137
Bâtiments	783	460 359	507	389 133	161	43 088	115	28 138
Bureaux	7	2 287	3	1 966	—	—	4	321
Autres aides								
Garanties d'emprunt accordées	826	1 866 679	446	894 281	380	972 398	—	—
Garanties d'emprunt mises en jeu	51	16 756	39	12 454	12	4 302	—	—
Subventions	1 242	202 418	538	139 104	679	61 313	25	2 001
Bonifications d'intérêts	424	12 535	18	3 680	404	8 616	2	239
Prêts	686	25 545	8	8 030	678	17 515	—	—
Avances	5	23 598	5	23 598	—	—	—	—
Emploi-formation	72	19 095	—	—	—	—	72	19 095
Etudes diagnostic	30	8 418	—	—	—	—	30	8 418
Divers	481	57 322	23	4 258	356	20 755	102	32 309
Prime régionale à la création d'entreprise industrielle	1 094	55 461	—	—	—	—	1 094	55 461
Fonds de garantie	230	54 814	—	—	—	—	230	54 814
Opération de promotion de la PMI	57	9 160	—	—	—	—	57	9 160
Fonds d'industrialisation	80	36 213	—	—	80	36 213	—	—
TOTAL	7 146	2 984 525	2 230	1 549 550	2 972	1 192 882	1 944	242 093
TOURISME	3 795	297 860	1 360	137 169	2 191	136 322	244	24 369
AGRICULTURE	78 158	318 635	493	7 967	77 015	237 942	650	72 726
EMPLOI	9 660	45 463	138	2 847	9 522	42 616	—	—
SCOP	6	195	6	195	—	—	—	—
DIVERS	243	15 977	12	93	222	13 518	9	2 366
TOTAL GÉNÉRAL	99 008	3 662 655	4 239	1 697 821	91 922	1 623 280	2 847	341 554
Rappel du budget d'investissement des collectivités				32 359 806		13 943 221		3 745 800
Soit poids des aides économiques en %				5,25		11,64		9,12

Source : Direction de la comptabilité publique. Aides effectivement versées en 1979 (communes de 700 habitants exclues, soit 13 % de la population et 10 % du total des dépenses communales, y compris les aides à des organismes relais (sociétés d'économie mixte, CCI, associations...)

B - LES TENTATIVES PRÉCÉDENTES

Si l'on fait abstraction des réformes internes à l'administration de l'Etat qui avaient conduit notamment le Gouvernement de M. Chaban-Delmas à proposer une division en quatre niveaux (national, régional, départemental ou communal) (1) c'est incontestablement le rapport Guichard qui

(1) Décret n° 70-1047 du 13 novembre 1970 portant déconcentration des décisions de l'Etat en matière d'investissements publics. C'est ce partage plusieurs fois modifié qui avait servi de base à la décentralisation de la répartition de certains crédits, tant au niveau régional qu'au niveau départemental.

constitue le point de départ et, à beaucoup d'égards, l'inspirateur sur ce point du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales adopté par le Sénat le 22 avril 1980. Ce rapport avait été précédé également des réflexions menées par un groupe de travail présidé par M. Alain Peyrefitte (1).

1) Le rapport « Guichard » :

Le rapport de la commission de développement des responsabilités des collectivités locales, présidée par M. Olivier Guichard (2) comportait une réflexion d'ensemble sur les rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Son originalité principale résidait cependant, de notre point de vue, dans sa deuxième partie intitulée : **quoi ? ou les compétences ?** L'intérêt du rapport, au-delà d'aspects beaucoup plus critiquables, telle que la constitution d'un réseau d'administration intermédiaire sous le nom de « communautés », était de réfléchir sur les grandes fonctions exercées par les administrations publiques.

Le rapport esquissait une première distinction entre tout ce qui ne pouvait être enlevé à l'Etat et ce qui lui paraissait devoir être décentralisé progressivement.

a) Le domaine de la « décentralisation possible » :

Demeuraient insusceptibles de décentralisation « les compétences générales », « celle que la Constitution d'une part désigne sous l'expression « politique de la nation », et d'autre part assigne à la loi : la diplomatie, la défense, les libertés publiques, la sûreté générale, la monnaie, le maintien des grands équilibres économiques, la définition des droits sociaux et personnels. Alors l'Etat parle pour la France plus qu'il n'est au service des Français ; ou bien il fixe les règles générales de leur vie collective ».

— Certaines fonctions que « notre tradition nationale (?) confie à l'Etat : la justice, l'essentiel des fonctions de police, judiciaire et générale, l'administration fiscale, l'administration de la recherche ».

— Les tâches « dont les contraintes techniques paraissent demander une conception et une organisation aux dimensions du territoire :

- Aménagement du territoire (orientations nationales),
- Postes, télécommunications,
- Réseau continu des chemins de fer,
- Autoroutes et voies routières majeures,
- Ports et aéroports d'intérêt national,
- Police de la navigation aérienne, maritime et fluviale,
- Administration des prestations familiales et sociales,
- Administration des sources d'énergie et des grandes ressources naturelles.

(1) Publié en 1979 sous le titre « décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ? » Le livre de poche.

(2) Cette commission comprenait notamment nos collègues ou anciens collègues Jacques Braconnier, Henri Fréville et Marcel Lucotte.

Ajoutons-y les services publics nationalisés, même quand les contraintes techniques ne sont pas aussi impératives, comme le montrent des exemples étrangers : électricité, gaz, télé et radiodiffusion. » (1)

Paraissent susceptibles, un jour ou l'autre, d'être décentralisées, trois domaines particuliers dont le détail est donné dans le tableau ci-après :

- Le domaine du « service aux personnes »
- Celui de l'action économique, des équipements et services publics d'intérêt professionnel : aide au développement rural, à l'équipement commercial, à l'implantation industrielle, formation professionnelle, etc...
- Tout le domaine de l'aménagement et de l'administration de l'espace, de l'équipement du sol, de l'environnement et du cadre de vie.

La décentralisation proposée devra être progressive mais, « à chaque étape, il convient que les autorités locales disposent de blocs de compétence homogènes. Il faut, secteur par secteur, sortir du puzzle administratif ».

Le domaine de la « décentralisation possible » selon le rapport Guichard (2)

Aménagement - Administration de l'espace Equipement du sol Environnement - Cadre de Vie	Action économique Equipements collectifs d'intérêt professionnel	Services aux personnes Protection des personnes et des biens
Urbanisme (documents d'urbanisme, urbanisme opérationnel) Délivrance des permis de construire Action foncière ; remembrement Pares et jardins ; parcs naturels Protection des espaces fragiles et sensibles Ports ; aéroports (*) Voirie (**) ; 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, aides bienfaisance, équipements et services pour les handicapés, l'enfance, l'adolescence le 3 ^e âge, etc. Protection contre les calamités Secours et incendie

*) Autres que nationaux et internationaux.

(**) Autres qu'autoroutes et réseau national.

(1) Vivre ensemble, pp. 40-41.

(2) Vivre ensemble, page 42.

L'application concrète de ce partage idéal suppose une volonté politique et « surtout, une réflexion sur l'Etat »... en effet, l'échec des tentatives de déconcentration et de décentralisation à sa source, pour une grande partie, dans la **conception floue** que nous nous faisons de l'Etat. Si nous ne savons pas clairement ce dont nous voulons qu'il soit responsable dans la vie nationale, nous sommes inévitablement condamnés à des réformes timides et éphémères.

Cette idée de l'Etat que le rapport développe est celle d'un Etat aux fonctions limitées mais essentielles : « Nous ne cherchons pas à bâtir des milliers de centre-Etats. Mais une **démocratie locale authentique a besoin d'un Etat qui en soit un, c'est-à-dire d'un Etat qui ne soit pas tout** » (1).

Inversement aux enjeux locaux doivent correspondre des **compétences locales**. « Il est capital que le citoyen confronté à un problème qu'il ressent comme local trouve en face de lui un **interlocuteur responsable devant lui** ».

b) Les principes du partage :

A partir de cette réflexion générale, le rapport propose un certain nombre de principes destinés à l'appliquer concrètement.

— Le premier est celui de **l'analyse de chaque domaine de compétence dans sa réalité actuelle. La démarche est d'abord pragmatique**. Elle doit s'efforcer, à propos de chaque compétence de définir un certain nombre de rôles (conception, décision, exécution, contrôle) et d'attribuer la compétence à la collectivité qui doit jouer le rôle dominant.(2))

— Le deuxième est une **analyse critique pour chaque domaine de compétence du rôle de l'Etat**. Le but de celle-ci est de déterminer quel est son degré de nécessité à la lumière de trois critères : — le principe de **subsidiarité** : « l'Etat doit ainsi déléguer aux collectivités tous les pouvoirs qu'elles sont en mesure d'exercer ».

— **Le critère de la simplicité** : « On s'efforce de confier à la collectivité des **fonctions complètes** (où la collectivité compétente exercera tous les rôles aujourd'hui partagés). Si l'on maintient un partage des rôles à l'intérieur d'une même fonction, l'attribution de compétence portera sur **des chaînes de décision cohérentes**. » (3).

Le résultat de ce travail serait la classification des compétences en **trois catégories** :

- Les compétences exercées par l'Etat à titre principal,
- Les compétences exercées par une institution locale à titre principal,

(1) Page 91.

(2) Voir la note 4 page 6 du ch. IV.

(3) Page 98.

— Les compétences exercées par une institution locale à titre exécutif.

S'agissant des collectivités bénéficiaires, le rapport accepte la diversité des structures. Il souhaite cependant simplifier les rapports entre elles et « répartir les rôles » (1).

« Constituons à la base, en renforçant le tissu communal par la trame de la coopération, un réseau municipal d'administration générale au plus près des citoyens ».

« Constituons au-dessus, sur des aires territoriales étendues, à partir de nos actuels départements et de nos actuelles régions » un réseau d'administration spécialisée... établissons donc ses attributions limitativement : et qu'il soit bien entendu que l'initiative générale est exercée par le niveau municipal. Ne laissons donc faire, par le département et la région, que ce qui ne peut manifestement être bien ou économiquement fait en-dessous. »(1)

Dans un premier temps, la répartition aurait donc été la suivante :

c) La répartition proposée :

Compétence des communes et communautés

Les compétences des communautés de communes : pour l'essentiel ce seront des pouvoirs que les communes n'exercent actuellement pas ou dans lesquels leur intervention est étroitement subordonnée à celle de l'Etat. (116)

Un élément-clé de la réforme est en effet la décentralisation radicale de toute l'administration de l'urbanisme. Les plans d'occupation des sols seront élaborés et approuvés par les communautés (et non plus en « élaboration conjointe » Etat-commune). (120-126). Les permis de construire pourront être instruits et seront délivrés par les syndicats des communautés. (128-130). Les Z.A.C., Z.A.D. et autres mécanismes de l'action urbaine et foncière seront placés sous l'entière responsabilité des communautés. (127-131)

Les communautés recevront les moyens juridiques et financiers de maîtriser la géographie du logement (fraction du « 1 % construction » collecté sur la masse salariale dans son territoire ; part foncière des prêts à la construction ; intervention dans la localisation des aides à l'amélioration de l'habitat ancien). (132)

Les communes exerceront « en communauté » celles de leurs responsabilités actuelles qui compléteront ces moyens de la « politique du sol » :

- Implantation et promotion des zones industrielles ;
- Réseaux d'eau, d'assainissement, de collecte d'ordures, etc ;
- Voirie. (133-136).

Enfin les communes assumeront « en communauté » leurs charges d'équipement et d'entretien scolaires — qui seront limitées aux écoles primaires, toute la charge des C.E.S. étant confiée au département et des lycées à l'Etat. L'indemnité de résidence des instituteurs sera assumée par l'Etat. (137)

Pour le reste, les communes seront entièrement libres de mettre en communauté ou de garder pour elles leurs autres compétences. Elles en décideront ensemble, et selon la règle de l'unanimité. Ce partage du « secteur libre » pourra évoluer dans le temps : il prendra la forme d'une charte des compétences. (142-145)

En tout état de cause, certaines compétences resteront définitivement communales : c'est le « service communal minimum » :

- Pouvoir de « police » du maire, c'est-à-dire l'organisation et l'animation de la vie collective,
- Etat civil, organisation des élections,
- Bureau d'aide sociale,
- Information administrative de base,
- Gestion du domaine privé.

Les communes resteront des collectivités de plein droit, capables d'employer, d'investir, de gérer, de subventionner, de construire... et d'imaginer. (103-115)

Finances des communes et communautés

Les quatre impôts locaux actuels seront exclusivement réservés au réseau des communes et des communautés de communes.

La taxe professionnelle (ancienne patente) alimentera les communautés ; les trois taxes foncières et mobilières alimenteront les communes. (156-157).

Une taxation majorée sera établie sur le « non bâti bâtissable », c'est-à-dire inclus dans les zones urbaines des P.O.S. Son produit ira à la communauté, responsable des P.O.S. (158).

Outre leurs ressources fiscales, les communes et les communautés bénéficieront de transferts du Trésor public. **Ces transferts seront globaux et non affectés ; réguliers et évolutifs.** (163-166)

La masse de ces transferts sera fixée tous les cinq ans par la loi en pourcentage d'un élément de référence (recettes fiscales de l'Etat, ou total des prélèvements obligatoires opérés sur l'économie nationale, par exemple), et donc indexée. (165)

La loi définira les critères de répartition. (168)

Il y aura :

— **Une dotation d'administration générale**, allouée à toutes les communes en fonction du nombre d'habitants et du potentiel fiscal de la commune. (167)

— **Une dotation générale ordinaire de fonctionnement**, allouée aux communautés ; destinée à établir l'égalité des chances pour les citoyens, et déterminée à partir des besoins de la collectivité, appréciée en fonction de la population, de la taille, du territoire, des fonctions spéciales éventuellement assumé (fonction touristique universitaire notamment) et des perspectives d'évolution. (168).

— **Une dotation globale d'équipement**, versée aux communautés. Elle prendra la place du F.E.C.L. et de la poussière des « subventions spécifiques ». Le mot même de subvention disparaîtra du vocabulaire administratif. (169)

Le régime des prêts sera modifié en conséquence. Les prêts ne pourront plus être déterminés à partir de subventions. Accordés aux communautés, **les prêts seront globalisés**. Les caisses prêteuses ne pourront se transformer en organismes de tutelle sur les communautés : un cahier des charges, défini par l'Etat, leur interdira toute sélectivité selon la nature des projets à financer. (175)

L'Etat n'interviendra plus que pour inciter, pour encourager une innovation. Il le fera sous la forme de « participation exceptionnelles » à certains équipements. ces aides auront un caractère temporaire. Elles ne seront plus à la discrétion des ministères : elles seront décidées selon une procédure interministérielle analogue au FIAT.(1) (170-171)

Un solde des avances sur recettes du Trésor aux collectivités et des sommes consignées par les collectivités à la caisse des dépôts sera établi ainsi que les règles de rémunération et d'emploi de celui-ci. (253)

(1) Fonds Interministériel d'Aménagement du Territoire.

Le département

Pour l'éducation, le département recevra la responsabilité entière des transports scolaires et des C.E.S. et C.E.G. (construction, entretien, fonctionnement, matériel et équipement pédagogique). (206-217)

Pour l'action sanitaire et sociale, le budget de l'aide sociale sera d'abord distingué du budget départemental, étape vers la création d'une caisse départementale permettant, sous la responsabilité des élus, le financement d'équipements de voisinage. (218-221)

Enfin la protection civile, les secours et la lutte contre l'incendie, la police des établissements dangereux et insalubres, etc. devra faire l'objet d'une large décentralisation, permettant de définir localement une police de la vie quotidienne. (225-230)

Les départements recevront, comme les communautés, une dotation générale ordinaire de fonctionnement et une dotation globale d'équipement, qui tiendront compte des transferts de charge de l'Etat. (232)

Les départements auront des ressources fiscales originales :

- « Centimes additionnels » sur l'impôt sur le revenu,
- Affectation de certains droits d'enregistrement (mutations, baux),
- Eventuellement, le produit de la vignette automobile. (233)

La région

Le plafond légal de prélèvement fiscal des régions sera supprimé. (237)

Les régions pourront tirer leurs ressources fiscales :

- D'une taxe additionnelle sur les carburants,
- Du transfert de la taxe à l'essieu. (238)

Les régions recevront de nouvelles compétences dans le domaine de la gestion d'équipements culturels (théâtres, orchestres, etc) ; de la promotion du tourisme ; de la coordination des transports. (240-243)

Les régions deviendront de véritables agences de développement économique, en participant au capital et au conseil d'administration des sociétés de développement régional ; elles pourront aussi garantir des emprunts émis par les S.D.R. (244)

L'hypothèse d'une fusion du département et de la région en une circonscription intermédiaire, permettant un regroupement de l'ensemble des compétences de l'« administration lourde » sera examinée au cours d'une seconde étape de la réforme. (275-279)

2) Le rapport « Peyrefitte » :

Le rapport Peyrefitte ne développe pas des principes de répartition sensiblement différents de ceux du rapport Guichard. La détermination des domaines de compétence est cependant beaucoup moins complète. En outre, il se préoccupe beaucoup plus que le Rapport Guichard des changements institutionnels indispensables. C'est ainsi qu'il se prononce pour le transfert de l'exécutif au Président du Conseil général. (1)

En matière de compétence, il se prononce en faveur « de blocs de compétences exclusives et nettement définies » ainsi que pour l'application stricte du principe : « qui décide paie ».

L'Etat conserverait bien sûr les compétences en matière de souveraineté (d'où la proposition d'étatiser les corps de police municipale) ainsi que la responsabilité du contrôle de la gestion et de l'arbitrage, notamment dans le souci de protéger le citoyen : « La clé du problème de la décentralisation se trouve dans la possibilité d'un recours contre les décisions des instances décentralisées...

Pour que la décentralisation réussisse, il est donc indispensable de défendre les minorités contre les majorités abusives » (2).

Après avoir constaté que l'organisation actuelle aboutissait à la superposition de sept niveaux de gestion, il propose de concentrer celle-ci à **trois niveaux seulement** : la nation, le département, le district (e. fait, sur ce point qui touche au regroupement communal, le Rapport Peyrefitte va plus loin que le Rapport Guichard (3).

La commune et la région seraient, pour leur part, chargées d'un rôle différent : la commune serait l'expression des « solidarités naturelles » et ne serait plus un échelon de gestion. Quant à la région, elle continuerait à être « le cadre où s'élaboreraient la planification régionale, les harmonisations nécessaires et les entreprises communes ». Elle serait un échelon « de concertation, de réflexion et de décision » sur un devenir économique et social commun (1).

(1) Décentraliser les Responsabilités : page 41.

(2) Décentraliser les Responsabilités : page 45.

(3) La règle de l'unanimité des communes concernées, est toutefois exigée pour toute décision de transfert de compétence à un établissement de regroupement.

Quant au département, il serait l'échelon de « gestion plublique décentralisée ». Pour prendre l'exemple de l'enseignement, c'est le département qui aurait la responsabilité des transports scolaires, des bourses, des investissements du second degré (collèges, plus tard lycées) ainsi que des traitements des enseignants du primaire et du secondaire. L'Etat se réserverait la définition du contenu de l'enseignement et du statut des maîtres ainsi que de leur recrutement et de leur formation (2).

En matière d'aide sociale, l'Etat devrait assumer les responsabilités intégrales des formes d'aide qui expriment la solidarité nationale ; les collectivités locales devraient avoir la responsabilité des services de voisinage.

3) Le plan de développement des responsabilités des collectivités locales.

Le Gouvernement de M. Raymond Barre, pour sa part, devait assez largement s'inspirer du contenu de ces deux rapports en ce qui concerne la répartition des compétences, mais il devait s'opposer très nettement aux perspectives de mise en place d'une administration à « double niveau », éternelle résurgence des projets de certains ministères, dont l'avant-projet de 1968, dit Projet Fouchet, était l'exemple le plus achevé. Ceci explique que le titre V du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales insiste sur la libre coopération (3). Le « plan » proposé par le Gouvernement n'était en effet nullement limité à la répartition des compétences. Celle-ci n'en était qu'un des éléments.

La ligne générale de la réforme telle qu'elle fut définie par ses défenseurs devant le Sénat, MM. Christian Bonnet, Ministre de l'Intérieur et Marc Bécam, Secrétaire d'Etat auprès de lui, réside dans la recherche « de plus de simplicité et de plus de clarté ». « L'idée force prenda la forme d'un triptyque indissociable : une autorité, une compétence, une responsabilité » (4). Ce principe était explicité, en ce qui concerne les compétences, par l'exposé des motifs du projet de loi n° 187 : « l'Etat doit se consacrer aux missions d'intérêt national en confiant aux collectivités locales, le soin d'administrer la vie quotidienne »...

(1) Décentraliser les responsabilités : page 44.

(2) Certains avant-projets du Gouvernement comportaient des mesures similaires mais celles-ci avaient disparu du projet soumis au Sénat.

(3) Le Sénat, pour sa part, ne pouvait qu'accentuer l'évolution en ce sens.

(4) Christian Bonnet : « Pour une décentralisation à la française » Le Monde du 18-07-78.

« Au terme de la réforme, l'Etat ne devrait conserver que les grandes attributions de souveraineté, comme les affaires étrangères, la défense, la justice, la sécurité, ainsi que la responsabilité des politiques nationales économiques et sociales.

● L'Etat, les départements et les communes, doivent être responsables de l'ensemble des actions qui concourent à l'exercice de leurs compétences respectives. C'est le second principe. Dans leurs domaines de compétence, les collectivités locales seront responsables à la fois de la définition des règles, de la réalisation des équipements et de la gestion des services. Leur responsabilité financière sera entière. Les subventions spécifiques seront fondues dans une dotation globale d'équipement, les normes techniques seront réduites au minimum. L'Etat ne supportera plus les charges dépendant d'initiatives locales. Seule la loi pourra modifier la ligne de partage des compétences ou imposer à chacun des obligations d'action ou de résultat.

● En vertu d'un troisième principe, tout transfert de compétences s'accompagne du transfert des ressources correspondantes. Un bilan du coût des transferts opérés sera dressé à chaque étape de transfert. Au fur et à mesure que les transferts se réaliseront, la dévolution aux collectivités locales de ressources autonomes et évolutives devra être recherchée, en particulier par l'affectation de recettes fiscales. » (1)

Au cours de la discussion par le Sénat du titre II du projet de loi, qui était relatif à la répartition et à l'exercice des compétences, des domaines très vastes étaient abordés. Ce titre à lui seul faisait l'objet de plus de 300 amendements. A l'issue de la discussion le nombre de ses articles, qui était initialement de 40, avait pratiquement doublé (2).

4) Les votes du Sénat :

a) En avril 1980 :

Les transferts de compétences.

Parmi les compétences transférées à l'Etat figuraient la justice et la police.

Des compétences étaient partagées selon le principe des blocs de compétences. Tel était le cas en particulier pour l'action sociale et la santé ainsi que pour l'éducation.

(1) Exposé des motifs du projet de loi n° 187.

(2) On trouvera à l'annexe III un tableau de correspondance entre les articles déjà votés par le Sénat et les articles du projet de loi n° 409 dans son texte d'origine.

Le Sénat avait accepté le principe de la décentralisation des transports scolaires au niveau du département, ainsi que de celle des bourses. Les propriétés des bâtiments étaient clairement réparties entre l'Etat et les collectivités locales : les communes conservaient les écoles maternelles et du premier degré. Le département se voyait confier les collèges. L'Etat ne conservait que les lycées et les universités. Il prenait en charge l'indemnité de logement des instituteurs. Enfin, un Conseil départemental de l'éducation réunissant les principales parties concernées était institué. Le maire recevait confirmation de divers pouvoirs, notamment pour décider de l'utilisation des locaux en dehors des horaires scolaires ou pour modeler les horaires dans le cadre de la journée scolaire.

Le Sénat, à l'initiative notamment de ses Commissions, s'était beaucoup préoccupé des conséquences administratives des transferts. Il s'était efforcé de définir le rôle du Conseil général en matière d'adaptation des règles nationales concernant l'action sociale, la santé et l'éducation. Il avait décidé de maintenir l'unité de la direction départementale de l'action sociale et de la santé mais d'accroître le contrôle du Conseil général sur les services correspondant aux compétences transférées aux départements. Enfin, il se préoccupait de la situation des personnels auxquels il donnait le libre choix de leur statut. Le transfert des compétences était accompagné d'une compensation financière.

La compensation financière

Cette compensation, versée sous la forme d'une dotation spéciale à chaque département, devrait être évolutive. Elle était calculée à partir d'une base actualisée sur deux points :

Les barèmes des contingents d'aide sociale étaient révisés et la subvention de fonctionnement aux transports scolaires portée uniformément au taux de 65 %.

Le remboursement des avances consenties par les départements à l'Etat en matière d'action sociale et de santé, et qui s'élevait en 1977 à 240 millions, devait être effectué sur dix ans.

L'Etat prenait ensuite en charge les dépenses d'investissement du service public de la justice assumées par les départements et les communes ainsi que les dépenses de fonctionnement des communes. De même, il proposait de prendre en charge les annuités d'emprunts restant à courir. Le champ de la compensation était donc réduit aux

compétences d'aide sociale, d'éducation et à la part des dépenses de justice qui n'étaient pas prises en charge directement par l'Etat.

Au total, la compensation devait s'élever à 1 milliard 700 millions environ. A cette somme s'ajoutaient les prises en charge directes par l'Etat pour un total de 500 millions environ.

Enfin, le Sénat s'était préoccupé, à l'initiative de sa Commission des lois, des futures relations entre l'Etat, le département et les communes. C'est ainsi qu'il avait adopté des dispositions relatives à la répartition des responsabilités civiles et pénales en matière de police mais aussi lorsque l'Etat, le département ou un établissement public avaient mis en œuvre l'organisation particulière des mesures de sécurité qui relevaient normalement de la compétence communale.

Les articles 89 à 91 s'efforçaient de protéger les communes face à d'éventuelles interventions départementales.

Enfin un très important rôle de codification avait été mené à bien tant dans la loi du 10 août 1871 relative aux Conseils généraux que dans l'actuel Code des communes.

Au total, la réforme proposée consacrait les deux collectivités territoriales de base que sont la commune et le département. Une plus grande liberté était donnée à la commune. Les transferts des compétences prenaient comme principal point d'appui le département.

b) En novembre 1981.

Le texte adopté par le Sénat en première lecture du projet de loi relatif aux droits, libertés et responsabilités des communes, des régions et des territoires d'outre-mer et qui fut qualifié, on le sait, de « contre-projet » par le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, reprenait très largement les principes et les modalités votés l'année précédente. Il y était ajouté cependant des domaines supplémentaires parmi les plus importants tels que l'urbanisme et l'environnement, la culture, l'aménagement du territoire et les actions économiques.

A cette répartition par domaines de compétences, s'ajoutait également **un titre additionnel entièrement consacré aux conséquences des transferts de compétence.** Deux chapitres de ce titre anticipaient très largement sur les projets à venir du Gouvernement puisque tout un chapitre était consacré à l'organisation des services et un autre à la création d'une fonction publique locale.

Au sein du titre IV, avait également été introduit un chapitre consacré aux « garanties de l'autonomie des communes, des départements et des régions par rapport à l'Etat et des collectivités locales entre elles ». Ce chapitre affirmait notamment l'exclusivité de la compétence législative en matière de répartition des compétences.

Enfin, par rapport au texte précédent, les dispositions adoptées par le Sénat prenaient acte de l'affirmation, souhaitée par le Gouvernement, du rôle de la région, mais votre Commission et le Sénat tout entier tenaient à manifester leur attachement à une région qui ne serait dotée que d'une « compétence d'attribution et d'une vocation d'animation en matière économique, sociale et culturelle ». (1)

La région devrait être « le lieu où s'effectuerait le dialogue avec l'Etat : votre Commission s'est efforcée de définir ce que l'on pourrait appeler les « deux couples » de la décentralisation, celui que forment les collectivités traditionnelles que sont la commune et le département d'une part, celui qui est disposé à former avec l'Etat, la région, renforcée dans ses attributions économiques, sociales et culturelles, d'autre part. (2)

C) *LES SOLUTIONS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT*

La proposition de loi déjà citée de MM. Mitterrand, Mauroy et Defferre, portant décentralisation de l'Etat, ne comportait, en matière de compétences, que des principes généraux, sauf en ce qui concerne la région pour laquelle les attributions étaient précisées (3).

Si l'on se réfère aux déclarations qui ont précédé ou accompagné la présentation du présent projet de loi, on peut résumer la conception gouvernementale en deux propositions :

Les principes de répartition des compétences correspondent aux positions qui ont été constamment défendues par le Sénat.

La répartition des compétences s'accompagne d'une esquisse de détermination des vocations des différentes collectivités.

(1) Rapport Michel Giraud. Tome 1, page 92.

(2) Ibidem page 117.

(3) N° 1557 AN, pages 43 à 49.

1) Les principes qui inspirent la réforme :

Les principes qui inspirent la réforme et tels qu'ils ont été exprimés par M. Gaston Defferre lors de son audition par les Commissions réunies, sont au nombre de trois. :

— **Tout transfert de compétences devra être accompagné d'un transfert de ressources correspondantes :**

— **Il s'agit d'un transfert de compétences et non d'une redistribution des attributions entre les différentes collectivités locales ;**

— **Une collectivité locale ne doit pas exercer de tutelle sur une autre collectivité. »**

2) La répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales :

Ces principes s'accompagnent d'une esquisse de définition des « vocations » des différentes collectivités. Elle a été progressivement définie, notamment à travers des déclarations du Premier Ministre. Analysant notre structure administrative, celui-ci déclarait par exemple, le 15 juillet 1982 : « Ce qui manque énormément... c'est la région qui elle, va davantage commander les infrastructures, les équipements, la vie économique, la planification... » Le département, lui, paraît voué à la « gestion des personnels et surtout à « l'aspect social ». (1)

Lors de la présentation du projet de loi devant les Commissions, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur précisait :

« **La commune se voit reconnaître la maîtrise du sol, c'est-à-dire l'essentiel des compétences dans le domaine de l'urbanisme et la responsabilité des équipements de proximité.**

S'agissant du département, il se voit confier une mission de solidarité et de péréquation, par la gestion des services d'aide sociale et par une redistribution entre les communes.

Quant à la région, elle connaît un renforcement de son rôle de réflexion, d'incitation et d'impulsion en matière de planification, d'aménagement du territoire et plus généralement d'action économique et de développement. A ce titre, elle reçoit une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle.

(1) Déclaration faite au grand débat de la presse.

L'Etat, pour sa part, reprend à sa charge, les dépenses de police et de justice ».

En fait, si l'on jette un regard sur l'ensemble du projet tel qu'il avait été soumis initialement au Sénat, il apparaît comme **beaucoup plus départementaliste que prévu**. A cet égard, l'impression que l'on pourrait retirer des décentralisations proposées par le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis, ne doit pas faire illusion. Celui-ci paraît profiter essentiellement à la région, aux communes mais aussi aux groupements de communes. Les volets ultérieurs devraient être essentiellement des volets départementalistes. On ne peut donc, une fois encore, que s'étonner de ce que des compétences soient transférées à une collectivité territoriale qui n'est toujours pas créée alors que les collectivités existantes (et surtout le département), qui servent de point d'appui principal aux transferts de pouvoirs, attendent impatiemment des précisions quant aux futurs contours de leurs compétences.

On trouvera, par collectivité, un tableau synthétique des différentes compétences proposées par le projet de loi d'origine dans le rapport pour avis de MM. Raybaud et Fourcade (1). L'annexe IV d'autre part fournit quelques éléments de comparaison avec les pays étrangers.

(1) Pages 31 à 38.

CHAPITRE V

LES PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LE PROJET DE LOI

I - Au niveau de sa conception même :

A - *CE N'EST PAS UN TEXTE DE « RÉPARTITION » DES COMPÉTENCES :*

L'exposé des motifs du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (1) annonçait le dépôt « dans le délai maximum d'un an sur le bureau de l'Assemblée Nationale (des) projets de loi destinés à préciser les compétences respectives des communes, des départements, des régions et de l'Etat ». L'article premier de la loi du 2 mars contenait un engagement analogue : « Des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ».

Or, le texte qui nous est soumis, de l'aveu même de son exposé des motifs, « n'a pas pour objet de redéfinir les compétences de chacun des niveaux de collectivités locales mais de choisir quelle collectivité sera le mieux à même de se substituer à l'Etat pour mettre en œuvre une compétence déterminée »... « Cette nouvelle étape (de la décentralisation) porte donc sur « le transfert d'attributions exercées par l'Etat de façon centralisée ou parfois déconcentrée ».

En fait, par ce texte, le Gouvernement entend réaliser un transfert de compétences actuellement exercées par l'Etat au profit des collectivités territoriales. Il s'agit d'accroître les domaines d'intervention des administrations locales en réduisant ceux de l'Etat et non pas de procéder à une redistribution entre régions, départements et communes ».

(1) N° 105 Assemblée Nationale du 16 juillet 1981.

En réalité, le Gouvernement se leurre lui-même puisque, parallèlement, il propose avec une précision jamais atteinte jusqu'ici au niveau législatif une véritable spécialisation de chacune des collectivités territoriales : « à la commune, l'urbanisme et les équipements de proximité, au département les missions de solidarité et de péréquation, à la région la capacité de réflexion d'incitation, d'impulsion ».

Cette recherche d'une vocation plus précise est une conséquence quasi inévitable de la décentralisation des compétences. Pourquoi donner l'impression de chercher à le dissimuler ? La différence avec les textes précédents est que, **désormais, avec la création d'un troisième niveau de collectivité territoriale, le problème est devenu plus difficile.**

Il y a bien répartition des compétences mais c'est entre les collectivités territoriales elles-mêmes.

Le transfert des compétences proposé n'est cependant pas à sens unique : « l'Etat, pour sa part, reprend à sa charge les dépenses liées à l'exercice des fonctions régaliennes qui ne doivent relever que de la puissance publique ». Si cela n'était pas dit explicitement, les règles exposées pour la compensation financière n'auraient pas manqué d'attirer l'attention des élus locaux : « ce principe (chaque transfert de compétences devra être accompagné d'un transfert des ressources correspondantes) joue de manière symétrique lorsque des charges qui étaient jusqu'alors assurées par les collectivités locales sont transférées à l'Etat ». Cet alinéa, dont on pourrait s'étonner qu'il figure dans l'exposé des motifs, vise, bien entendu, la compensation des allègements de charges en matière de justice et de police. On aurait préféré d'ailleurs qu'en fait de « clarification des attributions » il soit dit clairement, fut-ce au prix d'une répétition ou d'une tautologie que l'Etat avait une compétence exclusive en matière de justice et était responsable de la sécurité des citoyens. Sur ce point, là encore, **en traitant de charges et non pas de compétences**, ce texte n'est pas un texte de répartition au sens strict du terme.

Il n'est pas non plus, du moins dans ses intentions, un texte de répartition quand il est dit par le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, que « les attributions existantes des collectivités territoriales ne seront pas modifiées ».

En fait, il y a modification des attributions — et c'est inévitable — : que deviennent les compétences communales en matière d'aide sociale et de santé, en matière de transports scolaires ? Votre rapporteur n'entend pas faire de procès au

Gouvernement sur ce point mais il convient de reconnaître **que les conditions d'exercice des compétences actuelles des collectivités territoriales pourront être profondément modifiées par le présent projet de loi.** Cela est vrai pour ces compétences précises mais est vrai aussi, peu ou prou, pour toutes les autres. Comment imaginer, par exemple, que confier les lycées et les établissements d'enseignement professionnel au département ou la formation professionnelle à la région n'aura pas d'influence sur la politique des transports scolaires, les activités éducatives, l'urbanisme, les interventions économiques des communes et des départements ?

On comprend le souci du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, de rassurer les élus locaux mais il convient que le Sénat dise clairement que **toute tentative de répartition (ou de transfert) des compétences est une entreprise difficile et dont les répercussions seront multiples.** Comment ne pas voir, d'autre part, que dans le nouveau contexte introduit par la loi du 2 mars, la plupart des données de base de la vie locale ont été bouleversées. Peut-on parler de la même façon des « attributions » du département avant et après le transfert de l'exécutif ? Chacun sait qu'en fait, les compétences des collectivités territoriales traditionnelles se sont développées en fonction des lois, des règlements, de leur initiative propre. Elles se sont développées souvent aussi dans l'imbrication et la confusion. Avec la loi du 2 mars, beaucoup de ces règles sont tombées et beaucoup des compétences qui se sont développées en fait ne sont pas toutes, loin de là, législativement garanties. Proposer une répartition (ou un transfert) des compétences qui n'obéit pas, au moins dans ses intentions, à une approche sectorielle, c'est proposer une démarche nouvelle et dont le contenu peut difficilement s'articuler avec la situation précédente.

Toute répartition doit donc être précédée d'une clarification. C'est semble-t-il ce que le texte ne fait pas suffisamment.

B - C'EST UN TEXTE DE PARTAGE DE CERTAINES COMPÉTENCES DE L'ETAT

1) A la recherche d'une conception de l'Etat :

La démarche suivie apparaît comme assez négative et marquée par le côté conflictuel que l'on avait relevé dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales en

France : « la dynamique est désormais irréversible, elle réside dans une volonté d'obtenir de nouvelles responsabilités, dans des domaines de compétences, jusque là réservés à l'Etat » (1).

Si la « vocation » (qualifiée de « naturelle ») des différentes collectivités publiques est esquissée, celle de l'Etat ne l'est guère. Au niveau de sa définition, on ne relève que quelques éléments épars dans l'exposé des motifs :

« Les fonctions régaliennes », sans autre précision, semblent devoir lui être réservées. Aucune énumération ne vient illustrer cette notion. Il est simplement dit que ces fonctions « ne doivent relever que de la puissance publique », ce qui est assez surprenant et peu clarificateur : Même si elles ne peuvent, comme on l'a vu, posséder de prérogatives de puissance publique sans reconnaissance préalable et expresse de l'Etat (au sens d'Etat-République ou alors, dans des cas limites, par délégation de l'Etat-collectivité), les collectivités territoriales participent à l'exercice de la puissance publique. Dès lors que leur pouvoir a été reconnu dans un domaine déterminé, il ne présente pas de différence de nature avec celui de l'Etat-collectivité. La notion de « puissance publique » ne peut servir de critère de distinction entre les fonctions de l'Etat et celles des autres collectivités territoriales. Cette incertitude juridique se poursuit à la page suivante : « Il appartiendra aux commissaires de la République de conclure au nom de l'Etat les conventions qui permettront d'harmoniser dans le cadre du Plan les actions de la puissance publique et celles des collectivités locales (2) ». Cette clarification (et non cette répartition) doit permettre à l'Etat de mieux se consacrer à ses missions essentielles, à un degré de responsabilité qui est celui de la Nation entière ». Le critère de compétence paraît donc double : territorial (celui de la Nation) et hiérarchique (le degré de responsabilité qui est celui de la « Nation entière »). Le premier concept fait plutôt appel à l'Etat au sens d'Etat-collectivité et le second au sens d'Etat-République. Au niveau du contenu matériel des fonctions, le lecteur de l'exposé des motifs n'en est pas plus avancé. Les seuls éléments précis figurent à la page 8 :

« L'Etat conserverait le monopole de la définition des règles générales et contraignantes, le cas échéant sur proposition des collectivités locales ». Ces règles sont entendues, dans le contexte, comme des règles de nature

(1) Exposé des motifs page 4 déjà cité.

(2) Page 8.

réglementaire : « Par le pouvoir réglementaire... l'Etat conservera les moyens d'assurer la cohérence de l'action des collectivités publiques ».

Cette fonction de cohérence est assurément légitime. Le problème demeure de savoir jusqu'à quel degré de contrainte vis-à-vis des collectivités territoriales l'Etat pourra exercer son pouvoir réglementaire (1).

En fait, cette affirmation s'explique par rapport au refus de donner « un pouvoir réglementaire à l'un des trois niveaux d'administration territoriale » (p. 8). Les auteurs du projet veulent sans doute écarter ainsi toute assimilation avec la proposition de loi constitutionnelle de M. François Mitterrand. Il n'est pas question, bien sûr, de demander pour les collectivités territoriales la disposition d'un pouvoir réglementaire, autonome et général. **Ce serait cependant nier l'évidence que de refuser à ces mêmes collectivités toutes possibilité de poser des normes et même de prendre des actes de nature réglementaire. Elles le font déjà depuis longtemps** (arrêtés de police du maire par exemple, délibérations du conseil général définissant les règles d'attribution de subventions aux communes) ; cette possibilité, on l'a vu, est explicitement évoquée dans la loi du 22 juillet 1982 puisque celle-ci prévoit que « les actes réglementaires » pris par les autorités locales sont soumis à transmission au représentant de l'Etat ; enfin, le Gouvernement lui-même en prévoit la possibilité dans son texte : plan départemental des transports scolaires (art. 46), règlement départemental d'aide sociale (art. 77) pour ne citer que quelques exemples.

L'important, et c'est en cela que le Gouvernement a raison sur le principe (2), est que ce pouvoir de poser des règles ne puisse pas aller jusqu'à favoriser l'exercice d'une tutelle par une collectivité territoriale sur **une autre collectivité territoriale.**

« Les rapports contractuels » figurent aussi parmi les moyens d'assurer la cohérence des actions, ce qui justifie un certain scepticisme quant à la part qui sera laissée au libre « consentement » des parties.

La mission de cohérence de l'Etat paraît autoriser une intervention quasi systématique de sa part : « Les transferts de compétences ne **suppriment pas nécessairement toute intervention de l'Etat dans les domaines concernés. Ils peuvent entraîner de nouvelles formes d'actions ou de contrôles** ».

(1) La question a été suffisamment évoquée au chapitre III pour qu'il soit inutile d'y revenir.

(2) Il en va différemment dans les modalités qu'il propose.

Ces formes mériteraient quelque peu d'être précisées.

Dernier aspect, l'exposé des motifs paraît attribuer à l'Etat **une mission « d'arbitre »**, plus particulièrement entre collectivités territoriales : « seul l'Etat peut trancher des conflits entre collectivités territoriales et jouer un rôle d'arbitre par l'intermédiaire de ses représentants dans les départements et les régions » (1). Cette fonction d'arbitre ne saurait être récusée par le Sénat qui y est, comme les débats précédents l'ont montré (2), profondément attaché. Ce n'est pas le Sénat en revanche qui avait proposé la généralisation d'un arbitrage juridictionnel a posteriori mais le Gouvernement. On peut s'interroger d'ailleurs sur les moyens, autres que de persuasion, dont disposerait légitimement le représentant de l'Etat depuis la loi du 2 mars.

Enfin, on aurait aimé que le Gouvernement précisât mieux **de quel Etat il s'agissait** : est-ce celui de la tradition libérale, celui qui s'efforce d'intervenir le moins possible ? C'est la thèse de la page 6 de l'exposé des motifs : « la réforme entraînera une diminution des interventions de l'Etat ».

Est-ce celui qui nationalise et qui planifie, celui de la page 8 ou d'une autre qui reste à écrire ? Nul ne le sait.

2) L'hétérogénéité des critères proposés.

a) Pour déterminer ce qui reste à l'Etat :

S'agissant de l'intervention de l'Etat, **le texte hésite entre les deux conceptions qui viennent d'être décrites.**

Tantôt l'Etat (Etat-République et, dans certains cas, Etat-collectivité), fixe « les règles générales » ou assure une « mission de contrôle », et cela est fort bien, tantôt il intervient partout. A vrai dire, il est peu de passages du texte où l'on ne le sente pas présent. **Nulle part l'action de l'Etat n'est limitée, comme s'il était au-dessus des lois.**

Il fixe par exemple :

— Les règles générales en matière de Formation professionnelle (art. 72 premier alinéa) ;

— Les « normes d'équipement » et les « règles d'utilisation » pour tous les aérodromes (art. 55) ;

— La réglementation sociale applicable aux transports (art. 62).

(1) Page 8.

(2) L'un des axes des propositions présentées au nom de la Commission des Lois par notre collègue Michel Giraud était précisément de « décentraliser sans affaiblir l'Etat ». Parmi les moyens figurait « Le maintien d'un rôle éminent au représentant de l'Etat ». Tome I pages 127 et 128.

Il assure le contrôle :

— Sur l'activité du personnel scientifique et technique des écoles d'art (art. 108) ;

— Des activités du personnel enseignant de ces mêmes écoles du point de vue pédagogique.

Il juge de l'opportunité des transferts de services aux collectivités territoriales (art. 6), continue à fixer les conditions de ressources et éventuellement d'âge ou d'invalidité requises pour l'attribution des compétences transférées en matière d'aide sociale (art. 77), arrête les périmètres des schémas directeurs (art. 20), etc...

C'est lui qui assume les compétences résiduelles, celles qui ne peuvent être rattachées précisément à une collectivité (études des actions expérimentales en matière de formation professionnelle : article 72 ; les dépenses d'aide sociale engagées en faveur des personnes sans domicile de secours (art. 80).

Il reçoit d'autre part la charge d'autres établissements en application du critère de dimension du territoire (ports autonomes, ports d'intérêt national art. 58).

Enfin, il reçoit tout simplement le soin de déterminer lui-même le critère et dans des domaines particulièrement essentiels tels que la répartition des crédits qu'il transfère (formation professionnelle, art. 75) ou la date d'entrée en vigueur des transferts (art. 4).

b) Pour déterminer ce qui est décentralisé : la multiplicité des critères de répartition.

Cette hétérogénéité des critères quant à l'intervention de l'Etat est sans doute le fruit du « pragmatisme » dont se réclame l'exposé des motifs, elle a cependant des conséquences surprenantes :

— aucune compétence n'est transférée en totalité ou à titre exclusif à une collectivité territoriale ;

— les critères retenus varient en fonction du domaine considéré.

La « formation professionnelle » paraît entièrement décentralisée au niveau de la région. En fait, des moyens et des crédits soit demeurent au niveau de l'Etat (Ministères de la Mer, de l'Agriculture, etc...), soit sont transférés au niveau du département (établissements d'enseignement professionnel).

Pour les autres domaines de compétence, les critères du partage sont extrêmement variables : la théorie des blocs de compétence homogènes n'est appliquée que dans un secteur :

celui de l'Action sociale et de la Santé qui sépare les actions en deux blocs principaux et distincts, l'un demeurant à l'Etat, l'autre allant au département.

Le critère de dimension sert de guide aux transferts dans les domaines des Transports et de la Mer. Il est cependant fortement pondéré par le souci de l'Etat de se débarrasser de charges qui l'encombrent : ports de pêche ou de plaisance qui ne sont pas d'intérêt national ; aides à la pêche artisanale. On aimerait également être sûr que ne figurent pas parmi les critères le souci de faire partager certains déficits (transports ferroviaires).

La tradition (l'école à la commune) et des intérêts patrimoniaux paraissent présider au partage des compétences en matière d'éducation.

Le choix d'un niveau adapté de coordination et de gestion pour l'ensemble des transports routiers de voyageurs (y compris les transports scolaires) milite en faveur du choix de la collectivité départementale pour la décentralisation de l'ensemble des compétences en matière de transports routiers non urbains de voyageurs (y compris les transports scolaires).

Le critère de proximité sert à la consécration des compétences communales (ou plutôt supra-communales) en matière d'urbanisme.

Les « transferts » en matière de culture apparaissent pour beaucoup comme une consécration du partage de fait actuel, ce qui ne va pas sans un certain humour : « Les écoles dites « nationales de musique » et les conservatoires dits « nationaux de région » conservent leur statut départemental ou municipal » (art. 107).

Quant au partage en matière de logement, il ne paraît répondre à aucun critère sauf celui qui autorise les trois collectivités territoriales à faire la même chose en complément des actions de l'Etat. Cette « répartition » des compétences s'apparente quelque peu à celle, tout aussi peu claire, dont la loi du 2 mars avait été l'occasion en matière d'interventionnisme économique et social.

Les transferts en matière d'environnement sont fort ponctuels (plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée : art. 101 et 102).

Quant au domaine agricole, bien qu'il fasse l'objet de transferts de crédits immédiats (soit sous forme de globalisation soit sous la forme de fonds nationaux spécialisés (1), il ne fait l'objet d'aucune section propre.

(1) Art. 127 et 128 Fonds national pour le développement des adductions d'eau et Fonds d'amortissement des charges d'électrification.

La plupart des compétences sont définitives, mais il en est d'éventuelles (aménagement des voies navigables et des ports fluviaux art. 56) et d'autres qui ne sont qu'optionnelles (protection du patrimoine architectural et urbain, art. 96 à 100).

Les différentes dates d'entrée en vigueur des diverses compétences transférées obéissent sans doute à des difficultés administratives ou financières et au souci du Gouvernement de réaliser une réforme progressive. On comprend mal cependant ce qui justifie que les compétences en matière d'environnement (en fait en matière de sauvegarde du patrimoine) ne puissent être transférées qu'à l'issue d'un délai de trois années, alors même qu'elles apparaissent parmi les mieux définies.

II — le décalage entre les intentions et les actes

A — REALITÉ DE LA DÉCENTRALISATION PROPOSÉE

1) Ce n'est pas seulement un texte de décentralisation :

a) *Les réformes sectorielles dont il est l'occasion :*

Bien qu'il s'insère étroitement dans la perspective décentralisatrice voulue par le Gouvernement, ce texte ne se réduit pas à proposer une « nouvelle donne » entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il est aussi l'occasion de promouvoir certaines réformes sectorielles ou de poursuivre des objectifs parallèles. L'exemple de l'urbanisme est typique à cet égard. Il répond certes à un objectif de décentralisation de l'élaboration des documents d'urbanisme et de la délivrance du permis de construire, mais il est aussi une occasion de réformer le droit de construire : l'article 16 édicte, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées, et pour la première fois en droit français, le principe d'inconstructibilité du sol en l'absence de document d'urbanisme.

Tout se passe comme si l'administration poursuivait son objectif de planification généralisée de l'espace (1) en

(1) « La décentralisation doit être l'occasion d'un effort accru de planification. » (Réponse écrite de M. Roger Quilliot en date du 9-9-1982 au rapporteur.)

adaptant ses moyens à la nouvelle répartition des pouvoirs. Les incitations ne suffisent plus et l'administration a perdu, au moins en théorie, d'importants moyens de contrainte sur les élus locaux. A travers l'interdiction de construire, c'est ainsi une arme absolue que le Gouvernement propose de mettre en place, d'autant que, parallèlement (et cela est parfaitement justifié en revanche), il propose une liaison entre la décentralisation de la délivrance du permis de construire et l'élaboration d'un plan d'occupation des sols : « Dans les communes où un plan d'occupation des sols a été approuvé, le permis de construire est délivré par le maire au nom de la commune » (art. 15).

Cette réforme fondamentale s'accompagne d'autres éléments qui auraient pu trouver leur place dans un texte consacré uniquement à l'urbanisme et au logement :

Les cas de dérogation au principe d'inconstructibilité énumérés à l'article 16, s'ils répondent par exemple à des objectifs permanents tels que la protection de l'activité agricole, introduisent aussi une autre préoccupation qui n'a à vrai dire rien à voir avec la décentralisation : la réalisation « de logements locatifs en faveur des catégories sociales défavorisées ». Ainsi, cet article ne limite pas seulement la liberté locale, il introduit une « liberté suggérée » en déterminant a priori le type d'habitat souhaité par le Gouvernement. Une telle disposition est d'ailleurs dangereuse, car elle risque d'accentuer la politique de ségrégation par l'habitat que la majorité actuelle n'a cessé de dénoncer lorsqu'elle n'était pas encore au pouvoir.

Un autre objectif parallèle — mais heureux celui-là — réside dans la **simplification des documents d'urbanisme**.

Désormais ne subsistera plus qu'un document unique : le plan d'occupation des sols (1).

Le projet de loi contient également une réforme de fond, mais cette fois nullement attentatoire à la liberté locale : celle des procédures mises en place pour la **sauvegarde du patrimoine et des sites** (section 8). Aux dispositions souvent dénoncées comme trop contraignantes par les élus locaux de la loi du 31 décembre 1930 sur la protection des sites, dispositions qui conditionnent l'intervention de l'architecte des Bâtiments de France, les articles 98 et 99 proposent de substituer un **système alternatif** à l'initiative du conseil municipal de la commune concernée.

(1) Cette simplification pose d'autres problèmes : elle paraît faire bon marché de la diversité locale et, notamment, du souci des petites communes de posséder un document allégé.

L'article 98 prévoit la définition d'une « zone de protection du patrimoine architectural et urbain » dont les limites peuvent être parfaitement adaptées aux caractéristiques du site à protéger. Parallèlement, les conditions d'intervention de l'architecte des Bâtiments de France dans le périmètre ainsi créé sont assouplies par l'article 99. En cas de désaccord entre le maire et l'avis émis par l'architecte, il peut être fait appel au représentant de l'Etat dans la région. Celui-ci, après consultation du collège du patrimoine et des sites créé par l'article 96, émet alors un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France.

b) *Les dispositions « fourre-tout » :*

Le texte enfin contient, au hasard des sections, des dispositions très ponctuelles qui ne sont apparemment que l'occasion pour l'administration de mettre enfin au jour des réformes longtemps différées. C'est très exactement le cas pour les articles 101 et 102, déjà cités, sur les chemins de promenade et de randonnée. D'autres articles, tel l'article 94 qui tire, au niveau de l'article 19 du code rural relatif au remembrement, les conséquences de la loi du 2 mars, ne paraissent qu'autant de « dispositions alibi » qui donnent un caractère parfois hétéroclite au projet de loi.

2) **Le contexte dans lequel le projet est présenté amène à s'interroger sur les intentions du Gouvernement :**

Les dispositions du projet de loi sont ce qu'elles sont, mais il arrive qu'en toute bonne foi certaines initiatives ou déclarations parallèles amènent à s'interroger sur la volonté décentralisatrice du Gouvernement.

a) *Les textes parallèles ou concurrents :*

Il est choquant tout d'abord qu'alors que la décentralisation avait été, dès le début du septennat, annoncée comme l'une de ses priorités majeures, qu'une série de textes soient soumis au Parlement parallèlement au présent texte dans des domaines voisins ou même parfois identiques à ceux dont il traite. On ne reviendra pas sur le fond de la loi portant réforme de la planification qui, par essence, concerne au premier chef la décentralisation. Libre au Gouvernement de mener parallèlement deux réformes aussi disparates. On ne peut s'empêcher toutefois de noter que l'article 91 constitue pour la commission des lois la cinquième occasion de débattre de la place des collectivités territoriales dans la procédure de planification ! Le tronçonnage des textes a ses avantages. Il a apparemment aussi ses limites !

Plus préoccupantes sont les lois récentes d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France (n° 82-610 du 15 juillet 1982) ou la loi sur la communication audiovisuelle (n° 82-652 du 29 juillet

1982). L'une et l'autre traitent des compétences régionales (1). L'article 31 de la loi du 29 juillet va même très loin dans le sens contraire au présent texte puisque, non seulement il ne prévoit pas une représentation des élus locaux dans les comités régionaux de la communication audiovisuelle qu'il crée, mais **il fait des crédits nécessaires au fonctionnement de ces comités de nouvelles dépenses obligatoires pour les collectivités territoriales**. La loi n° 82-669 du 3 août 1982 portant création du **fonds spécial de grands travaux** paraît quant à elle peu compatible avec la volonté exprimée par ailleurs de globaliser les aides de l'Etat.

Ces jours-ci même le Gouvernement a déposé au moins un texte qui interfère directement avec des sections du présent projet de loi : le projet de loi d'orientation des transports terrestres déposé le 28 juillet (n° 1077). Du fait de la modification apportée au projet de loi relatif à la répartition des compétences, le projet de loi « sectoriel » sera adopté avant la section 3 sur la décentralisation des transports. De nombreux textes de même nature sont annoncés par la plupart des ministres, soucieux chacun de faire « leur réforme ».

A ce **contexte législatif « chaotique »** s'ajoutent des déclarations étonnantes de membres du Gouvernement, parfois très directement intéressés par le projet, pour créer un véritable climat d'inquiétude des élus locaux. Et encore, votre rapporteur est-il limité par le caractère secret des déclarations ministérielles faites au cours des auditions en commission !

M. André Henry, par exemple, ministre du Temps Libre, déclarait récemment, après avoir évoqué les critères de répartition des aides de son ministère : « Nous sommes dans une période de transition. Si les crédits actuels du tourisme sont saupoudrés dans les régions et départements d'ici deux ou trois ans, il n'y aura plus pratiquement de politique du tourisme ! Or, je crois, tout en étant un fervent décentralisateur... Cela nécessite une coordination de type national (2). Votre rapporteur peut apporter le témoignage que ces propos sont assez représentatifs de l'opinion de beaucoup de membres du Gouvernement qui se trouvent à la tête de ministères au budget limité (Environnement et Culture par exemple).

(1) Article 11 de la première loi ; chapitre IV de la deuxième.

(2) Vic Publique, juillet-août 1982, p. 31.

Répondant à une question d'un de nos collègues, le ministre délégué chargé de la jeunesse et des sports a laissé entrevoir les limites de l'allègement de la tutelle technique : « La condition mise au lancement de ces programmes dans les différentes régions consistait dans l'engagement pris par ces derniers de dégager sur leurs crédits une participation financière au moins égale à celle de l'Etat » (1).

« Les conditions mises à l'octroi de subvention » dont on sait qu'elles sont proscrites par la loi du 2 mars ne sont donc pas mortes.

Les déclarations du défenseur même du projet devant le Parlement, M. Gaston Defferre, conduisent à douter de la volonté de l'Etat de reprendre effectivement la charge des « fonctions régaliennes » elles-mêmes :

« Il existe encore beaucoup de fonctionnaires de police qui sont occupés à des tâches administratives. Il a été décidé, avec les maires, que tous les fonctionnaires de police qui sont employés à traiter les affaires administratives devraient être remplacés par des fonctionnaires municipaux ou départementaux, de façon à libérer les policiers. Si les premiers chiffres qui m'ont été donnés sont exacts, cela doit représenter entre 10 et 20 % du total des policiers, et comme il y a 110 000 policiers en France, vous voyez l'effectif que cela représente. Ceci me paraît excessif à première vue, mais c'est le premier renseignement qui m'a été donné. Je vais le faire vérifier de façon précise. Aussi, je vous demande d'étudier la question avec les élus et de me donner le plus vite possible des réponses, car pouvoir dégager, ne serait-ce que 10 000 policiers supplémentaires représente un intérêt qui ne vous échappera pas (2).

Le ministre de la Justice ne paraît pas non plus décidé à renoncer à demander des participations aux collectivités territoriales pour participer au financement de son ministère : « Le ministre a marqué son souci d'éviter que ne se produise un certain désintéret des collectivités locales pour l'institution judiciaire » (3).

L'appel à la participation des collectivités territoriales au financement des services extérieurs des ministères demeure également un réflexe bien ancré : « Le ministère de la santé poursuit un renforcement de ses services extérieurs ; c'est

(1) Réponse à la question écrite n° 5578 de M. Claude Mont, J.O. Débats Sénat p. 2933.

(2) Déclaration faite devant les commissaires de la République, Bulletin d'information du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, n° 303 du 10 juin 1982.

(3) Bulletin des commissions du Sénat, n° 35 du 27 juillet 1982, p. 1472.

pourquoi il a invité les départements non pourvus en ingénieurs sanitaires ou insuffisamment pourvus en inspecteurs de salubrité à recruter ces personnels en 1982 » (1).

3) La décentralisation proposée est inégale suivant les secteurs :

a) Les fausses décentralisations :

Deux sections paraissent significatives à cet égard : la section 2 (maintenue et qui traite du logement), la section 4 (retirée pour l'instant) et qui traite de l'éducation.

En matière de **logement**, les dispositions présentées contrastent singulièrement avec les déclarations de M. Defferre au Sénat en novembre dernier. Si le ministre parlait de la nécessité de consulter la région sur « la politique relative à l'habitat neuf et sur la répartition des crédits de l'Etat », il assurait que le département « aurait pleine compétence en matière de financement et de programmation, de la rénovation de l'habitat ancien quand il s'agira d'immeubles, par exemple les H.L.M. de caractère départemental, les municipalités conservant leurs compétences propres pour les autres immeubles » (2).

L'Etat conserve en fait la maîtrise des crédits, des procédures et de la définition des formes d'aide. Le ministre de l'Equipement et du Logement répond en opposant « le niveau de priorité nationale que le Gouvernement a redonné au logement »... « Le mécanisme de solidarité basé sur l'aide à la personne doit rester national », « le volume d'activité dans le secteur du logement et les grands arbitrages... relèvent de la responsabilité du Gouvernement » (3).

La seule innovation concerne la création d'un conseil départemental de l'habitat. Il est, de l'aveu même du ministre, déjà créé. En fait, la loi n'était nécessaire ni pour le créer, ni pour autoriser les collectivités territoriales à engager des interventions complémentaires.

La section « **Education** » ne donne aucune influence nouvelle aux élus locaux sur le contenu de l'enseignement. Elle ne contient pas non plus d'élément nouveau destiné à favoriser l'ouverture du système éducatif. La possibilité d'organiser des activités facultatives complémentaires est plus

(1) Réponse du ministre de la Santé à la question écrite n° 755 de M. René Chazelle, J.O. Débats Sénat du 17 juin 1981. p. 2935.

(2) J.O., Débats Sénat, séance du 18 novembre, p. 2797.

(3) Réponse écrite aux questions posées par le rapporteur.

un élément d'inquiétude (risque de transfert de charges) qu'un facteur d'ouverture. Aucun organe de concertation : le conseil départemental de l'Education qui existait (avec ses imperfections) dans l'avant-projet et qui avait été voté par le Sénat a disparu. Il en est de même de la décentralisation des bourses scolaires qui, malgré les risques, aurait constitué un signe de la volonté de changer les choses.

En fait, la section Education est une section que l'on pourrait qualifier « d'immobilière ». Elle amorce une clarification des charges en matière de construction scolaire, mais des charges seulement et toujours dans le même sens. Si l'influence des élus locaux sur le fonctionnement des établissements promet de demeurer quasi-nulle, leur participation financière serait maintenue, voire accrue, sur la construction et le fonctionnement : « aux termes du projet de loi portant transfert de compétences, l'ensemble de ces charges de fonctionnement devrait être supporté par les collectivités locales, qui recevraient de l'Etat pour les assumer les ressources nécessaires » (1).

b) Les décentralisations incomplètes :

Il y a plusieurs façons de « retenir » la compétence : soit l'Etat conserve un droit de regard sur la compétence transférée, soit il ne décentralise qu'un élément, ce qui lui permettra toujours d'intervenir par la suite. Il peut en effet s'être réservé à lui-même un « rôle », pour parler comme le rapport Guichard, dans l'exercice de la compétence ; il peut aussi répartir les rôles entre des collectivités différentes. Il pourra toujours, alors, dans ce dernier cas, intervenir au nom de sa vocation générale d'arbitre.

Au premier cas de figure correspondent les compétences en matière de culture, d'action sociale et de santé ; au second correspond la compétence en matière de transports et d'affaires maritimes. L'incohérence affecte aussi les « affectations » de bâtiments scolaires.

En matière culturelle, l'Etat retient la compétence par l'intermédiaire des « personnels scientifiques » qui demeurent des personnels d'Etat (bibliothèques centrales de prêt, bibliothèques classées, archives). La qualité de fonctionnaire d'Etat n'a bien sûr pas d'influence sur la façon de servir (sauf une nécessaire indépendance). La présence de personnels

(1) Réponse écrite en date du 27 septembre, de M. Laurent Fabius aux questions posées par le rapporteur. Cette réponse maximaliste est la seule qu'ait pu obtenir votre rapporteur sur la signification du mot « entretien » dans le contexte de l'article 65 du projet n° 409.

d'Etat est en revanche un élément substantiel des services concernés et de leur encadrement. Il se peut que leurs tâches soient assurées par des personnels de la fonction publique territoriale, mais il s'agira alors d'un transfert de charges. Or, rien ne garantit que l'Etat laissera à la disposition des collectivités territoriales les personnels actuellement en fonction ou en recrutera de nouveaux.

On a vu que l'Etat gardait la possibilité, même après le transfert, de modifier les conditions d'attribution des prestations en matière d'aide sociale. C'est la même chose en matière de formation professionnelle, car il lui appartient de fixer la rémunération des stagiaires.

Si les transports scolaires sont opportunément confiés au niveau départemental (au moins, en principe), l'Etat garde la responsabilité de la carte scolaire qui demeure établie au niveau régional.

Les dispositions du Titre premier relatives aux biens, d'autre part ne contiennent aucune disposition susceptible d'affranchir les collectivités territoriales de la tutelle du service des Domaines de l'Etat.

Au deuxième cas de figure correspondent en particulier **les incohérences dans l'attribution de la responsabilité des bâtiments scolaires**. Certes, on peut admettre, comme cela a été dit à votre rapporteur, que la communauté de locaux empêche que les lycées et les établissements professionnels puissent être attribués à des collectivités différentes. Mais ne serait-il pas plus logique d'attribuer l'ensemble à la région qui disposerait ainsi d'un « bloc de compétences » en matière de formation professionnelle ? De la même façon, ne serait-il pas mieux venu d'attribuer, moyennant les transitions nécessaires, les collèges au département ? L'argument d'insertion dans la vie locale, de proximité, s'efface, surtout en milieu rural, derrière les impératifs de gestion et les jalousies locales. Les problèmes de péréquation auxquels se heurtent les communes sont générateurs de difficultés psychologiques très grandes et de questions matérielles qui ne peuvent être résolues souvent que par l'intervention du représentant de l'Etat (1). Il est à craindre, d'autre part, que, face à ce qui serait ressenti comme une dénationalisation des collèges, certaines communes n'accueillent plus aussi facilement les enfants des communes voisines. Attribuer les collèges aux départements résoudrait ces difficultés et faciliterait aussi l'établissement du plan départemental des transports scolaires.

(1) Lequel a le pouvoir d'imposer une répartition selon des critères qui ont été eux-mêmes critiqués (voir à ce sujet les débats sur le projet de loi pour le développement des responsabilités locales).

La décentralisation des compétences portuaires en trois niveaux risque de poser des problèmes de frontière délicats qui ne peuvent tous être résolus dans la loi.

B — *L'AUTONOMIE DES DIFFÉRENTES COLLECTIVITÉS*

Ce risque est l'un de ceux auxquels vos rapporteurs, et celui de la commission des lois le premier, ont été tout particulièrement sensibles.

1) *Les risques de tutelle :*

L'exposé des motifs du projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat précise que l'un des principes fondamentaux du texte présenté au Parlement réside « dans la volonté de ne pas permettre à une collectivité locale d'exercer une tutelle sur une autre collectivité ». Ce principe est affirmé par l'article 2 du projet de loi qui dispose que « les transferts de compétences prévus par la présente loi au profit des communes, des départements et des régions ne peuvent autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles ».

Toutefois, l'examen des dispositions du projet de loi fait apparaître des risques d'établissement de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre collectivité. Cette crainte d'une tutelle concerne tant la région qui peut être tentée d'exercer ses pouvoirs à l'égard des départements et des communes, que le département qui, à certains égards, apparaît comme un tuteur des communes rurales.

a) Les risques d'une tutelle de la région sur les départements et les communes.

S'agissant des schémas d'utilisation de la mer, l'article 30 précise que ces schémas sont élaborés conjointement par l'Etat et la région. Ces documents s'imposent aux plans d'occupation des sols et aux documents d'urbanisme établis par les communes. En effet, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les schémas d'utilisation de la mer.

En matière de transports, l'article 46 consacre la primauté du rôle de la région qui établit le schéma régional des transports après consultation des conseils généraux et des conseils municipaux. En l'espèce, les pouvoirs du départe-

ment sont limités puisque le conseil général ne peut que proposer à la région d'inscrire, dans son schéma régional des transports, les liaisons routières et ferroviaires ainsi que les infrastructures fluviales ou aéroportuaires intéressant son territoire.

S'agissant de la décision de création des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique et des aérodromes agréés à usage restreint, l'article 54 transfère à la région les pouvoirs antérieurement dévolus au ministre des Transports par les articles L. 221.1, L.221.2 et L. 223.1 du code de l'aviation civile. Aux termes de l'article 54, la région exerce un pouvoir de décision qui s'impose aux départements ou aux communes lorsque ceux-ci veulent créer des aérodromes. En l'espèce, il convient de souligner que les pouvoirs de la région sont limités puisqu'ils ne concernent que la création des infrastructures au sol. La décision d'ouverture de l'aérodrome à la circulation aérienne continue de relever de l'Etat.

En matière scolaire, la région, en vertu de l'article 64 du projet de loi, a compétence pour établir et proposer au représentant de l'Etat le programme de créations, extensions et aménagements des collèges, des lycées et établissements professionnels. Le programme proposé par le conseil régional est établi après avis des conseils généraux et des conseils municipaux des départements et des communes intéressés.

b) Les risques de tutelle du département sur les communes.

Certaines dispositions du projet de loi peuvent accréditer la thèse d'une tutelle du département sur les communes et principalement sur les communes rurales. Dans leur nature, elles sont différentes des dispositions qui font craindre la tutelle régionale.

Rien ne permet de relever, sauf les exemples précédents qui sont la conséquence pure et simple de la superposition des niveaux — ce qui témoigne de la profonde évolution des esprits — une volonté délibérée d'asseoir le pouvoir de la région sur les départements ou les communes. La vocation « spécialisée » de celle-ci paraît confirmée. Ce fut d'ailleurs la surprise de la plupart des lecteurs du projet de constater le rôle relativement faible imparti à la région par rapport à celui qui était imparti au département.

En ce qui concerne la tutelle des départements sur les communes au contraire, on a déjà relevé que la loi du 2 mars avait effleuré le problème, présentant comme l'une des fonctions du département le « soutien » à l'« exercice des compétences » des communes.

Certains articles du projet tendraient à prouver que celui-ci se situe dans une étroite filiation par rapport à l'article 23, deuxième alinéa, déjà cité.

Le département se voit consacrer la possibilité d'établir des programmes d'aide à l'équipement rural, l'article 93 stipule expressément que le département peut, dans ce cadre, financer les études et les investissements nécessaires, « notamment dans les domaines financés par la dotation globale d'équipement des départements prévue à l'article 124 ». Lors de l'élaboration de ce programme d'aide, le département prend en compte les priorités définies par les communes dans les plans d'aménagement rural. Quant au remembrement rural, le fonds de concours prévu à l'article 19 du code rural sera dorénavant inscrit au budget du département.

En ce qui concerne l'électrification et l'adduction d'eau potable, le département, aux termes de l'article 127, se voit confier la tâche de répartir la dotation entre les communes rurales et les autres personnes morales maîtres d'ouvrage qui réalisent ces travaux.

Le budget du département reçoit donc en quelque sorte le soin de répartir la quasi totalité des subventions destinées aux communes rurales. D'autres articles du projet de loi sont moins explicites mais ils gagneraient à être précisés pour éviter toute ambiguïté. L'article 87 par exemple précise qu'« à titre transitoire, la participation des communes aux dépenses d'aide sociale reste régie par les dispositions en vigueur ». Est-ce à dire qu'à l'avenir la part communale pourrait être déterminée par les départements eux-mêmes ?

Malgré ces exemples, les communes paraissent moins avoir à craindre des autres collectivités décentralisées que de la volonté, parfois déclarée, parfois insidieuse, et qui semble resurgir de loin en loin dans le projet de loi défavoriser leur regroupement. L'idée de créer « un double niveau d'administration », constante des projets de réforme en France (1) depuis une vingtaine d'années, ne pouvait manquer de réapparaître.

2) Les risques du regroupement communal :

Le projet de répartition des compétences anticipe largement sur ce que devrait être le texte relatif « aux modalités de la coopération entre communes, départements et régions ». Il le fait tantôt ouvertement et tantôt insidieusement.

(1) A l'exception notable toutefois du projet de loi pour le développement des collectivités locales, et en particulier son titre V.

La volonté du Gouvernement de favoriser le regroupement communal n'a jamais été cachée, même si le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation s'est toujours défendu de pousser à la fusion : « Le projet qui sera présenté **poussera à la coopération intercommunale**, mais en aucun cas à la fusion des communes. Aucune pression, de quelque forme que ce soit, ne sera exercée pour amener les communes à fusionner » (1).

De nombreuses dispositions du projet de loi s'inscrivent dans cette perspective. Le deuxième alinéa de l'article 5, par exemple, qui traite des possibilités d'exercice en commun des compétences est une de ces nombreuses dispositions « pédagogiques » que les projets de loi contiennent de plus en plus. D'autres dispositions sont beaucoup plus précises et, à vrai dire, parfois extrêmement contraignantes.

a) *Les regroupements imposés :*

Le meilleur exemple en est fourni par le chapitre sur l'urbanisme dont l'article 22 par exemple oblige les « communes présentant une communauté d'intérêts économiques et sociaux », qui souhaitent élaborer un schéma directeur ou de secteur, à confier cette élaboration à « un établissement public créé à cet effet ». La portée contraignante du document risque de s'en trouver naturellement renforcée. L'établissement public spécialement créé pour l'élaboration du schéma survivra à cette élaboration elle-même. Il risque d'intervenir pour contrôler son application au jour le jour. Son existence même justifiera que des compétences nouvelles lui soient confiées. Elles auront des liens de plus en plus tenus avec l'urbanisme et avec les raisons qui auront poussé à la création de l'établissement public. Elles s'appuieront sur une structure administrative nouvelle et forcément coûteuse. Cette obligation de recourir à un établissement public est d'autant plus grave qu'elle s'inscrit dans un contexte où se trouvent liées une réforme de l'urbanisme et une réforme du droit de construire. Les élus locaux n'auront désormais plus le choix, le sol devenant inconstructible, sauf à de rares exceptions « en l'absence de plans d'occupation de sol opposables aux tiers ou de tous documents d'urbanisme en tenant lieu ». Ils seront en fait contraints, et de couvrir le territoire de schémas directeurs ou de secteurs et de plans d'occupation des sols. Ils ne pourront d'autre part refuser la compétence de délivrer les permis de

(1) J.O. Débats Sénat. séance du 18 novembre 1981. p. 2797.

construire. La seule issue qui demeurerait pour les maires non désireux d'accepter cette nouvelle responsabilité serait de la déléguer au président d'un établissement public (art. 31).

A ces niveaux supplémentaires de coopération, le projet de loi ajoute de nouvelles structures, à vrai dire très indistinctes dites « chartes inter-communales d'aménagement » (art. 92). Ces chartes doivent définir les perspectives à moyen terme du développement économique et social des communes membres et déterminer les programmes d'actions correspondantes. Ces chartes paraissent destinées par le texte aux zones rurales, mais elles ne se substituent pas apparemment aux secteurs. Même si leur nature est différente, elles risquent d'aboutir à une nouvelle superposition de structure.

La perplexité de votre rapporteur à leur sujet s'est accrue du fait des opinions contradictoires qu'il a entendues à leur sujet à l'occasion des différentes auditions ministérielles, certains ministres affirmant qu'elles sont effectivement plus particulièrement destinées au secteur rural, d'autres pensant qu'elles peuvent avoir leur utilité sur l'ensemble du territoire, d'autres enfin paraissant voir en elles des compléments utiles aux schémas directeurs en milieu urbain. Leur insertion dans cette section 7, qui est consacrée à la planification, est cependant en elle-même un aveu.

Le caractère anodin de ces chartes s'estompe dès lors que le projet oblige les communes membres à prendre nécessairement la forme de « plans d'aménagement rural ». Cette formule a connu un certain succès, selon les informations fournies par le Gouvernement, et l'objectif poursuivi pourrait bien être de généraliser ainsi la planification de l'espace. On pourrait le penser à la lecture des notes fournies au rapporteur par le ministre de l'Agriculture. Parmi ces notes, on peut lire par exemple l'affirmation selon laquelle « le niveau communal est insuffisant pour élaborer une véritable stratégie de développement économique et social ». Le transfert de compétences de l'Etat vers les régions, les départements et les communes rend nécessaire un effort de planification, en particulier à ce niveau intercommunal » (1). Il y a quelque chose de choquant d'autre part dans le texte de décentralisation à imposer aux communes une structure définie en 1970 par décret et dans laquelle le préfet jouait un rôle important. Ce rôle est d'autant plus important que la fixation du périmètre de ces futures chartes intercommunales devra être effectuée selon la procédure définie à l'article 20 de la présente loi, c'est-à-dire, en fait, comme en matière

(1) Réponse écrite adressée au rapporteur par le ministre de l'Agriculture le 9 septembre 1982.

d'urbanisme. Ainsi les chartes intercommunales pourront-elles être créées dès lors que les deux tiers des communes représentant la moitié de la population le souhaiteront. A cet élément de contrainte déguisée, s'ajoutent plusieurs procédés insidieux, essentiellement financiers.

b) *Les regroupements insidieux :*

La plus manifeste de ces incitations est bien entendu la majoration de dotation globale d'équipement qui résulte de l'article 122, 2^o, b). Cet alinéa réserve la majoration aux communes et aux groupements « qui réalisent des travaux d'équipement dans le cadre d'une charte intercommunale ».

L'article 93, qui prévoit la création par les départements de programmes d'aide à l'équipement rural oblige par son deuxième alinéa les départements à ne prendre en compte dans l'élaboration d'un tel programme que « les priorités définies par les communes dans les plans d'aménagement rural », donc, en fait, par les chartes intercommunales.

III — L'insuffisante appréciation des conséquences :

A) *FINANCIÈRES :*

1 — Les accroissements de charges :

a) *Le flou de l'évaluation des transferts :*

Vos commissions ont eu beaucoup de mal à obtenir des évaluations précises des transferts de charges et des crédits correspondants. Ce n'est pas parce que ces évaluations ont aujourd'hui beaucoup moins d'importance — puisque les deux tiers des transferts prévus ne figurent plus à l'ordre du jour — qu'il ne faut pas le souligner. On trouvera ci-dessous un tableau donnant l'évaluation fournie par le ministère du Budget.

Estimations en millions de francs (chiffres 1982)

	Collectivités bénéficiaires	Montant du transfert de charges	Fiscalité transférée	Dotations générales de décentralisation (DO + AP)	Fonds de la formation professionnelle
LFI 1983	Régions	3 148	1 200	159 **	1 789
	Départements	—	—	—	—
	Communes	184	—	184 **	—
LFI 1984	Régions	—	—	—	—
	Départements	14 522	11 200	3 322	—
	Communes	196	—	196	—
LFI 1985	Régions	149	—	149	—
	Départements	4 470	2 800	1 670	—
	Communes	1 606	—	1 606	—
	Total	24 275 *	15 200	7 286	1 789

« Cet échéancier a été constitué de façon à tenir compte des contraintes techniques qu'impose la création de la dotation générale de décentralisation et notamment de la nécessité de déterminer sur quelles collectivités seront transférées les charges de fonctionnement jusqu'alors financées par l'Etat ».

* Hors transfert de charges financées par voie de DGE (6 010 MF estimation).

* Ces dotations résultaient d'estimations faites avant le début des travaux budgétaires. Elles ne feront pas l'objet, en 1983, d'inscription de crédit dans le projet de loi de finances, au titre de la dotation générale de décentralisation, mais figureront en définitive au sein de la DGE.

(1) Le tableau et tous les commentaires qui l'accompagnent ont été transmis à votre rapporteur par une lettre de M. Laurent Fabius, en date du 27 septembre 1982.

Ces évaluations n'ont qu'un caractère global et aucune simulation n'a à ce jour été fournie même département par département. Ceci contraste avec les méthodes adoptées lors de la discussion du précédent projet de loi pour lequel vos rapporteurs avaient été en possession de simulations par département. Ces simulations portaient sur les transferts consécutifs aux transferts de compétences en matière d'action sociale, d'éducation et de justice. En outre, un état détaillé par action transférée et par département avait été fourni en ce qui concerne l'action sociale et la santé.

Le problème des mises à niveau n'est qu'esquissé. Tel est le cas de l'article 89 qui envisage une révision de la répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales « telles qu'elles résultent du décret en Conseil d'Etat 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 ». Aucune « mise à niveau » des transports scolaires n'est prévue, non plus qu'en matière de santé scolaire. Sur ce point, les auditions n'ont apporté aucun élément susceptible d'être mentionné. Les allègements de charges proposés aux

articles 111 et 112 en matière de justice et de police sont insuffisamment précisés et quelque peu restrictifs puisque, d'une part, l'allègement des charges de justice est limité aux opérations entreprises dans le cadre de programmes d'équipement définis en accord avec l'Etat et que, d'autre part, ni les allègements de charges en matière de justice, ni en matière de police, ne sont de véritables allègements de charges, puisqu'ils viendront en déduction de la dotation générale de décentralisation et sans doute, compte tenu de la faiblesse probable de la « DGD » des communes concernées, en déduction de la Dotation Globale de Fonctionnement elle-même, contrairement à ce que le Sénat avait obtenu précédemment. A ce flou dans l'évaluation des transferts, s'ajoutent les incertitudes que contient le texte pour l'avenir.

b) *Les incertitudes pour l'avenir :*

On voit mal comment la réforme ne pourrait pas être encore plus coûteuse que l'est la mise en application de la loi du 2 mars dans les départements et dans les régions. Les dispositions de l'article 6 en particulier paraissent extrêmement restrictives quant à la possibilité pour un service ou une partie des services de l'Etat d'être transférés à une collectivité. Il est à craindre que les nouvelles compétences ne puissent se traduire que par de nouveaux recrutements de personnel et par de nouvelles charges fixes. La décentralisation risque donc de favoriser les doubles emplois, d'autant plus que le Premier ministre a interprété de façon très restrictive les dispositions de la loi du 2 mars qui maintiennent à titre transitoire (art. 30 pour le département et 77 pour la région) les financements croisés.

Ces articles prévoient notamment que « restent à la charge des départements les prestations de toute nature, y compris celles relatives à l'entretien et à l'acquisition des matériels qu'ils fournissent actuellement au fonctionnement de l'administration préfectorale et des services extérieurs de l'Etat, ainsi qu'à leurs agents ». La circulaire du 2 juin 1982 (1) interprète ce texte comme signifiant d'une part « que le département garantit les concours en personnels et en moyens qu'il accordait aux services de l'Etat, que ceux-ci soient mis ou non à disposition ». Il ne sera donc pas possible au département de régler le lancinant problème des charges de personnels travaillant dans les services extérieurs de l'Etat. Les recrutements à venir ne pourront donc être que des recrutements supplémentaires.

(1) J.O. Lois et Décrets, page 1775.

Comme le font justement remarquer MM. Fourcade et Raybaud dans leur rapport pour avis, les charges induites résulteront aussi de la nécessité « de la reconstitution des réseaux de commandement ».

A ces charges induites, s'ajoutent les risques d'évolution des charges recensées, qu'il s'agisse de la formation professionnelle qui est un secteur où les besoins sont considérables (du fait notamment des carences du système éducatif à cet égard) ou de l'action sociale et de la santé. Les départements paraissent condamnés à supporter la charge des dépenses les plus évolutives, qu'il s'agisse de l'aide sociale à l'enfance et surtout de l'aide sociale aux personnes âgées.

Enfin, beaucoup de charges demeurent indéfinies et paraissent susceptibles de « dérapage ». Tel est le cas tout particulièrement de la notion de dépenses d'entretien de bâtiments scolaires au sujet desquelles il a été impossible, on l'a vu, d'obtenir des précisions concordantes.

Un important problème risque aussi de résulter de l'état des biens remis. Celui-ci est en effet inégal et il se pourrait fort bien que les premiers actes des collectivités territoriales soient en fait des opérations de remise en état. Ce peut être le cas pour certains de nos collèges construits selon les modèles types qu'imposait le ministère de l'Education. Ce peut être le cas également de nombreux équipements, de ports ou d'aéroports décentralisés.

Enfin certains articles, s'ils n'étaient modifiés, ouvriraient la porte à des dépenses quasi imprévisibles. Tel est le cas de l'article 13 qui ouvre, en matière d'établissement de statistiques, un véritable « droit de tirage » de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) sur les budgets des collectivités territoriales. Tel est le cas aussi des articles 42 (aides sociales au logement à la charge du département) au 63 (aides régionales « à la pêche artisanale et aux cultures marines »).

2) Les modalités de la compensation :

a) *L'illusion des « ressources nouvelles » :*

L'intitulé du titre III à cet égard est trompeur. En fait, il n'y en a aucune :

La compensation financière est l'application pure et simple du principe d'équivalence défini par le gouvernement lui-même entre les transferts de compétences et les transferts de charges. Elle constitue par conséquent un dû.

La dotation globale d'équipement n'est qu'une globalisation des ressources existantes. Quant aux fonds spéciaux pour le développement des adductions d'eau (article 127) ou pour la compensation des charges d'électrification (article 128), ce ne sont pas non plus des ressources nouvelles ; **seules les modalités de répartition de ces fonds destinés à l'aménagement rural** sont modifiées et dans un sens que l'on peut considérer comme dangereux pour les communes. La répartition est confiée au département qui servirait ainsi d'organe répartiteur de l'ensemble des subventions destinées aux communes rurales.

L'article 119 prévoit le déplafonnement des ressources des régions. On aurait préféré un meilleur « cavalier budgétaire ». Ce déplafonnement risque de ne pas apporter beaucoup de ressources nouvelles aux régions. Ne serait-il pas même un aveu de ce que la compensation proposée n'est pas suffisante en elle-même ? Enfin, au moment où les collectivités territoriales vont être confrontées à de nouvelles charges sans qu'il ait été procédé à une réforme de la fiscalité locale, **ce déplafonnement va aboutir à accroître encore les prélèvements sur des bases que beaucoup dénoncent comme insuffisamment évolutives.**

Le texte paraît bien loin des intentions du ministre d'Etat qui, il y a peu (1), se déclarait « favorable à une fiscalité régionale ».

Au flou quant au montant des ressources répond le flou de leur affectation.

b) *Le flou de l'affectation des ressources :*

Le partage entre la fiscalité, présentée par le ministre du Budget comme un élément de responsabilisation des collectivités territoriales, et la dotation générale de décentralisation, semble bien incertain. Le deuxième alinéa de l'article 115 apparaît comme un aveu de l'impossibilité de réaliser un partage équitable (les ressources doivent être **au moins** égales à la moitié). Aucune précision quant à la méthode selon laquelle sera déterminé le partage entre l'un et l'autre n'est fournie.

La même incertitude se rencontre dans le partage entre la dotation globale de fonctionnement et la dotation globale de décentralisation. Le tableau qui a été fourni par le ministère du Budget et qui est reproduit ci-dessus paraît considérer qu'une part de la dotation globale d'équipement

(1) Lors d'un colloque consultatif tenu à Rennes. « Le Figaro » du 17 mai 1982.

sert en fait à compenser une partie des transferts. La règle de non affectation des ressources destinées à réaliser la compensation semble enfreinte, au moins dans un cas, celui de l'article 75 relatif au financement des actions de formation professionnelle. L'alinéa 4 prévoit explicitement que les crédits votés par le conseil régional pourraient tenir compte des ressources fiscales qui lui seraient transférées en application de l'article 120.

L'incertitude du partage se retrouve au niveau de la **définition des critères de répartition**. Ces critères n'existent pas. Leur détermination est renvoyée à la loi de finances (article 118), ce qui autorise toutes les manipulations.

Ils sont souvent insuffisants, par exemple en ce qui concerne la dotation globale d'équipement des départements (45 % au prorata des dépenses réelles directes d'investissement ; 45 % au prorata de subventions versées pour chaque département). Pour la répartition des crédits transférés à l'Etat au titre de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage, la définition précise des critères est renvoyée au décret en Conseil d'Etat.

Enfin, **ces critères ne sont pas neutres**. Ceux de la dotation globale d'équipement des départements avantagent les communes qui investissent, c'est-à-dire, en fait, la plupart du temps les plus grandes et les plus riches. L'article 122 dispose, en effet, que la dotation globale d'équipement sera distribuée à raison de « 80 % au moins au prorata des dépenses réelles directes d'investissement de chaque commune et groupement de communes », ce qui paraît en contradiction avec le troisième alinéa de l'article 103 de la loi du 2 mars qui souhaitait la mise en œuvre de dispositions « permettant aux petites communes de garantir leur capacité d'investissement ». Les critères de répartition de la dotation globale d'équipement des départements ne sont pas, d'autre part, des critères de globalisation, puisqu'ils lient 45 % de la répartition à l'effort propre de chaque département. Cette liaison paraît parfaitement abusive si on la rapproche de l'article 90-I précité de la loi du 2 mars, dont l'un des objets était précisément d'éviter toute condition mise à l'octroi d'une subvention ou d'une aide.

c) *Des ressources insuffisamment évolutives :*

Les dotations : la dotation globale de décentralisation évolue comme la dotation globale de fonctionnement, ce qui correspond aux critères choisis par le Sénat et en 1980 et en 1981. Ces critères inspirent cependant cette année les plus vives inquiétudes en raison du ralentissement de l'activité économique et de la diminution du pouvoir d'achat.

La dotation globale d'équipement est liée à l'évolution de la formation brute de capital fixe de l'Etat. Cette liaison est critiquable car l'évolution des dépenses d'investissement de l'Etat au cours de ces dernières années a été très inférieure en pourcentage à l'évolution des investissements des collectivités territoriales et de l'ensemble des administrations publiques. En outre, il y a quelque paradoxe à lier l'aide à l'investissement des collectivités territoriales au propre effort de l'Etat.

Les impôts transférés présentent de nombreux inconvénients.

Il a été certes démontré lors de son audition par le ministre du Budget que la dispersion de leur assiette suivant les départements et les régions était relativement réduite (1). Il n'en reste pas moins qu'ils ne permettront pas un partage égal, collectivité par collectivité, entre les ressources fiscales transférées et les transferts globaux de l'Etat. Il s'en suivra une évolution divergente des ressources transférées pour des charges équivalentes et ce d'autant plus que ces impôts (vignette, droit de mutation) apparaissent comme singulièrement peu évolutifs dans la conjoncture économique présente.

Ces transferts d'impôts ne constituent pas un véritable élément de responsabilisation, puisque s'il est vrai que les départements pourront faire varier les taux applicables à la vignette, ils devront respecter la structure interne résultant de la législation nationale : il sera possible, par exemple, d'augmenter ou de diminuer de façon parallèle les différents taux de la vignette « automobile », mais pas de taxer une petite voiture plus fortement qu'une grosse cylindrée.

Enfin, la création de la dotation globale d'équipement ne s'accompagne pas de tous les compléments que le Sénat avait introduits dans le précédent projet, et notamment celui qui permettait de placer les fonds libres en attente d'emploi sous forme de bons du Trésor rémunérés. Cette disposition constituait un complément essentiel de la dotation globale d'équipement du point de vue des petites communes.

B — ADMINISTRATIVES

1) Le problème des services :

Cet aspect de la décentralisation avait, on l'a vu (1), tout à fait retenu l'attention du Sénat lors du débat de novembre dernier. Celui-ci s'était prononcé, sans ambiguïté possible, sur la nécessité d'un transfert des services. Votre assemblée, après avoir affirmé la liaison nécessaire entre transfert des compétences et transfert des services, avait même très explicitement accepté de prévoir certains transferts dans la loi (Direction Départementale de l'Équipement par exemple) (2).

Le projet qui vous est soumis paraît plus favorable à cette idée que la loi du 2 mars. Son article 6, deuxième alinéa, prévoit explicitement (mais à titre subsidiaire) la possibilité d'un tel transfert. La condition mise à ce transfert est très restrictive et, à vrai dire, compte tenu de la méthode adoptée pour répartir les compétences, quasi-irréalisable : « les services ou parties de services de l'État » doivent être **exclusivement** chargés de la mise en œuvre d'une compétence attribuée à **une** collectivité. »

On a vu précédemment qu'en fait, le projet se contentait de partager les compétences et n'en décentralisait aucune à titre exclusif.

La seule véritable solution qu'il vous propose est donc de proroger la mise à disposition pour trois ans, dans les conditions actuelles telles qu'elles résultent notamment de la circulaire du 2 juin précitée.

L'actualisation des conventions existantes n'est qu'esquissée (art. 7). Il est vrai que le retrait des deux tiers des transferts réduit l'inconvénient de la rédaction proposée. Il conviendra de veiller dans les prochains textes à ce que l'adaptation de la convention ait bien lieu, mais à **chaque étape** de mise en œuvre de compétences nouvelles. Cette obligation de modification quasi-permanente est un élément de plus qui montre, s'il en était besoin, l'inadaptation du système de mise à disposition.

(1) Voir chapitre IV B ci-dessus.

(2) Art. 55 octies (nouveau), n° 12 Sénat in 8° (1981-82).

2) Les biens :

La solution proposée, inspirée des dispositions votées par le Sénat en 1980 en matière de bâtiments de justice est satisfaisante en principe puisqu'elle évite le transfert de propriété et ne prévoit qu'un simple changement d'affectation.

Les modalités sont cependant insuffisamment précises. Le procès-verbal d'état des biens de l'article 9 est établi **unilatéralement**. En fait, quel que soit le propriétaire du bien, ce sont les services de l'Etat qui établissent le procès-verbal. Aucune dérogation au régime de la domanialité publique n'est en effet prévue.

Le sort des emprunts en cours n'est pas réglé assez explicitement.

Enfin, le recours au procédé conventionnel dissimule les règles de la domanialité publique en matière de répartition des charges entre propriétaire et affectataire.

C — JURIDIQUES

1) Les questions de responsabilité civile ne sont plus évoquées :

Le projet n'évoque plus les questions de responsabilité civile (1).

Il n'en reste pas moins que les transferts de compétences et surtout leurs conséquences administratives vont être **générateurs d'un accroissement considérable des risques** pour les collectivités territoriales et les élus locaux.

Ces derniers prendront moins d'actes au nom de l'Etat. C'est donc la collectivité territoriale qu'ils représentent qui sera tenue pour responsable d'éventuels manquements. Telle sera, par exemple, l'une des conséquences importantes de la décentralisation de la délivrance du permis de construire.

Du fait de la multiplication des « mises à disposition », les communes, les départements ou les régions pourront être tenus, encore plus que par le passé, pour responsables des fautes commises par des agents de l'Etat.

(1) L'article 113 qui tirait les conséquences juridiques de l'évolution en matière de prise en charge des responsabilités liées aux dommages causés par les attroupements ou rassemblements armés, a été retiré. On sait que sur ce point, alors même que le maire est normalement tenu pour responsable par les tribunaux, l'Etat avait accepté de prendre en charge forfaitairement la quasi-totalité de la réparation du dommage.

Les cas de responsabilité sans faute, d'autre part, du fait de la multiplication de leurs interventions, s'accroîtront considérablement et ce d'autant plus que la jurisprudence, comme on l'a déjà noté, est particulièrement sévère à l'égard des élus locaux (1).

2) Les inconvénients de la généralisation du procédé contractuel :

La multiplication du recours au procédé conventionnel n'est qu'un expédient provisoire qui ne doit pas dissimuler que les règles du droit privé ne sont pas transposables, surtout quand l'Etat est l'une des parties, en droit public. On peut le regretter mais c'est ainsi. C'est une des conséquences du caractère unilatéral des actes administratifs. Cette question ne pourrait être résolue de façon satisfaisante que si le pouvoir de réglementation entre les collectivités publiques était mieux partagé. On a vu que telle n'était pas l'intention du Gouvernement.

Les contrats que les collectivités passeront avec l'Etat risquent d'être fondamentalement déséquilibrés et, en tout état de cause, précaires. Cette généralisation du procédé conventionnel peut elle-même avoir **des effets pervers** ainsi que le soulignait déjà le rapport Guichard.

Commentant la multiplication du recours au procédé contractuel, le rapport émettait des réserves sur l'efficacité d'un tel procédé entre collectivités publiques :

« Pour encourageantes qu'elles soient, ces initiatives n'ont pas résolu tous les problèmes » (2).

Certaines formes de contrats tels que les contrats de pays ou les plans d'aménagement rural, n'ont été, en fait, qu'une incitation déguisée à un regroupement. Celui-ci n'étant pas consenti n'a souvent débouché que sur des solidarités éphémères. Ces solidarités « n'ont pas survécu au temps d'une subvention, fut-elle globale. S'agissant de contrats entre collectivités territoriales et personnes privées, le rapport constate que cette extension des concessions, des affermagés équivaut à un phénomène de démembrement de la responsabilité locale et prouve la nécessité d'un nouvel effort destiné notamment à permettre aux collectivités rurales de se doter de l'indispensable service technique garant d'un minimum d'indépendance » (3).

(1) On trouvera à la page 25 du Tome 5 du rapport de M. Lionel de Tinguy, la liste des articles du Code pénal pouvant servir de point d'appui à une condamnation des élus locaux. De même, en annexe à ce document, figurent de très nombreux exemples de mise en cause de la responsabilité locale.

(2) Vivre ensemble, P. 209.

(3) Vivre ensemble, p. 210.

CHAPITRE VI

LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Ces propositions sont celles de votre Commission des Lois mais ce sont celles aussi, sur la quasi-totalité des points, de vos commissions pour avis. Du reste, sur beaucoup d'articles, votre commission ne présente pas elle-même d'amendements et se contente de se ranger au point de vue de la commission saisie pour avis. C'est la raison pour laquelle, et pour la première fois, **le tableau comparatif qui constitue le Tome II du présent rapport, comporte l'ensemble des amendements ou sous-amendements présentés par l'ensemble des commissions, d'un commun accord entre elles.** C'est aussi pour cela que, s'il reste bien dans l'ensemble du tableau comparatif, une colonne « Commission des Lois », cette colonne ne comporte pas toujours un amendement ou un sous-amendement mais, tout simplement, l'expression de l'opinion de la commission saisie au fond sur l'amendement présenté par la commission saisie pour avis. Les rapports qui vous sont soumis sur le projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat présentent ainsi un degré d'élaboration tout à fait inhabituel. La réussite de cette procédure a amené la Commission des Lois à statuer simultanément lors de ses séances des 6 et 7 octobre dernier et sur les propositions d'amendements ou de sous-amendements faites par son rapporteur et sur les amendements adoptés par les commissions pour avis.

Tout ceci explique que le présent chapitre, au lieu de traiter uniquement des modifications proposées par votre commission saisie au fond, soit **consacré à une présentation générale de la philosophie commune qui a inspiré les propositions de l'ensemble de vos commissions.** L'examen des articles du présent rapport se trouve donc réduit à sa plus simple expression et constitue très largement un sommaire de l'examen des articles effectués par les rapports pour avis. Tel est l'objet du sommaire analytique des articles et amendements qui figure à la fin du présent tome.

I — La recherche d'une plus grande cohérence du projet de loi :

Votre commission vous propose d'abord une nouvelle rédaction de l'intitulé du projet de loi. Cette rédaction a pour objet de mettre l'intitulé de la future loi en harmonie avec son contenu véritable.

Le texte qui vous est soumis regroupe, en effet, à la fois des partages de compétences, des répartitions de ces mêmes compétences entre les collectivités territoriales existantes ou en voie de création, et des réformes sectorielles. A vrai dire, il procède en fait « **à une révision des conditions d'exercice des compétences de l'Etat et à leur répartition entre les communes, les départements et les régions** ».

Telle est très exactement la rédaction qui vous est proposée.

Une raison analogue inspire la nouvelle rédaction qui vous est soumise pour le deuxième alinéa de l'article premier. Ce deuxième alinéa semblait confier une nouvelle mission aux collectivités territoriales : celle de contribuer « à la participation des citoyens à la vie locale ». Votre commission a estimé que cette mission était depuis longtemps remplie, même si elle pouvait être améliorée et que sans doute même la participation des citoyens aux affaires qui les concernent avait, de tout temps, été mieux assurée au niveau des communes qu'au niveau de l'Etat. En outre, la rédaction proposée semblait signifier que le présent texte avait aussi pour objet de faciliter la participation des citoyens à la vie locale. Or, cet objectif — qui est lui aussi un des objectifs de la décentralisation — doit faire l'objet d'un texte particulier, en application de l'article premier de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Par ailleurs, sans méconnaître les nécessités de l'égalité entre les citoyens sur l'ensemble du territoire national, la rédaction qui vous est proposée insiste sur la **diversité locale** qui est la contrepartie naturelle de la liberté que la réforme entend conférer.

Dans un but d'amélioration du projet de loi, et sans remettre nullement en cause ni son principe, ni son opportunité, bien au contraire, votre commission vous propose de mieux préciser le rôle qu'il confie à l'Etat et de

réduire les incertitudes qu'il contient, tant au niveau de la définition des compétences que des conditions de l'exercice de celles-ci.

A — EN PRECISANT LE ROLE DE L'ÉTAT

Ce rôle ne peut être que multiforme. Il n'en demeure pas moins qu'il convient de le limiter à ses fonctions essentielles, tellement une décentralisation qui ne serait pas aussi une réforme de l'Etat serait totalement dénuée de signification. Pour sa part, votre commission n'a pas hésité sur les missions qu'il convient de confier à l'Etat. **Elle vous propose de lui réserver les tâches essentielles qui sont d'assurer le respect des lois et l'accomplissement des fonctions de souveraineté.**

Il s'est agi pour elle de rapprocher au maximum les dispositions du projet de loi relatif à l'Etat des missions de l'Etat-République et de limiter, autant que faire se peut, l'intervention de l'Etat-collectivité dans la vie des collectivités territoriales.

1) En assurant son rôle de contrôle de la légalité :

Votre commission vous propose sur ce point **d'harmoniser les dispositions du projet de loi avec celles qui résultent de la loi du 22 juillet 1982 précédemment décrites (1).**

a) *Par l'extension de l'obligation de transmission :*

cette extension concerne certains actes nouveaux qui devront être pris par les exécutifs locaux en application de la partie du projet de loi actuellement en discussion, mais aussi de celles qui pourraient résulter des dispositions des deux autres volets de la répartition des compétences.

Plutôt que d'introduire des dispositions particulières, il vous est proposé d'adopter, **après l'article 12, un article additionnel** complétant la loi du 22 juillet 1982 de façon à étendre le champ d'application de cette obligation « aux décisions individuelles prises en application de la loi relative à la répartition des compétences », que les décisions soient prises par le maire, le président du Conseil général ou le président du Conseil régional.

(1) Voir ci-dessus chapitre Premier I. A.

Il n'était nullement besoin de prévoir des dispositions particulières concernant les actes à caractère réglementaire puisque les articles 2, 45 et 69 de la loi du 2 mars modifiée prévoient expressément l'application de l'obligation de transmission aux « actes à caractère réglementaire pris... dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence, en application de la loi ».

Les dispositions du présent texte, auxquelles s'appliqueront plus particulièrement celles de l'article rédactionnel qui vous est proposé, sont celles qui figurent après l'article 30 et suivants et qui ont trait à la délivrance du permis de construire et des autres autorisations d'utilisation du sol par le maire. Ce pourraient être aussi les décisions que le président du Conseil régional pourrait être amené à prendre en application des nouvelles compétences qui sont confiées à la région en matière de formation professionnelle. Ce pourront être dans l'avenir les autorisations d'exploiter que le président du Conseil général pourrait être amené à accorder aux entreprises assurant des services réguliers de transports publics routiers non urbains de voyageurs (article 49 du projet initial).

b) *Par une meilleure coordination avec les règles nouvelles applicables en matière de contrôle administratif :*

Votre commission vous propose de **supprimer les règles dérogatoires au principe du contrôle juridictionnel a posteriori** qui figurent aux articles 22 et 27 du projet de loi initial.

Ces articles, qui concernent respectivement l'approbation du schéma directeur et la délibération par laquelle un conseil municipal rend un plan d'occupation des sols ou sa modification opposable aux tiers, organisent des procédures qui aboutissent en réalité au rétablissement de la tutelle. Elles s'analysent en fait comme la création d'un sursis à l'exécution automatique d'une durée d'un mois à compter de la transmission au représentant de l'Etat. Cette procédure n'est pas sans rappeler celle qui existait précédemment à l'article L. 121-31 du code des communes qui a été abrogé par l'article 21 de la loi du 2 mars 1982. Cet article disposait que les délibérations des conseils municipaux n'étaient exécutoires « de plein droit » que « 15 jours après le dépôt auprès de l'autorité supérieure ».

Votre commission des affaires économiques a, pour sa part, donné un avis favorable aux dispositions du projet. Elle les a reprises dans les rédactions codifiées qu'elle vous propose pour ces mêmes articles 22 et 27.

Votre commission des lois, et cette exception mérite d'autant plus d'être soulignée qu'elle est plus rare, préfère se situer dans la logique que le gouvernement avait voulue, et à laquelle il déroge lui-même dans le texte qui vous est soumis. Elle n'a cependant pas été insensible aux objectifs poursuivis : s'assurer, s'agissant de documents d'urbanisme importants, qu'un dialogue préalable a bien eu lieu entre l'organe compétent pour prendre la délibération et le représentant de l'Etat. C'est la raison pour laquelle, fidèle à la ligne tracée lors de l'examen du projet précédent (1) elle vous proposera également dans ses amendements aux articles 22 et 27, de maintenir une procédure de dialogue préalable compatible avec les impératifs du contrôle de légalité.

2) Par la confirmation du rôle de conciliation du représentant de l'Etat :

Le représentant de l'Etat est essentiellement le représentant de l'Etat-collectivité puisqu'il n'est que la traduction législative de l'expression constitutionnelle de « délégué du Gouvernement ». Votre commission ne lui reconnaît pas à proprement parler le rôle d'arbitre que certains voudraient lui faire jouer entre les collectivités territoriales. Ce rôle d'arbitre, en effet, est essentiellement une mission de l'Etat-République. Le confier explicitement au représentant de l'Etat risquerait d'autre part de remettre en cause la suppression de la tutelle. C'est pour cela que votre rapporteur préfère employer l'expression de « conciliateur ».

Cette mission de conciliation doit s'inscrire dans le cadre du contrôle de légalité. Elle permet d'introduire dans celui-ci une certaine forme de « conseil » dans la mesure strictement nécessaire au « respect des lois ».

Elle se manifeste tout particulièrement en matière d'urbanisme, précisément dans le cadre de ces articles 22 et 27.

Votre commission vous propose de résoudre la difficulté en prévoyant la nécessité, pour l'adoption d'un schéma directeur ou de secteur ou d'un plan d'occupation des sols, d'une double délibération.

La première délibération a pour but d'adopter un projet de schéma ou un projet de plan. Cette délibération devient exécutoire dans les conditions du droit commun, mais,

(1) Rapport précité n° 33 de notre collègue Michel Giraud, tome I : « 1) Le contrôle administratif doit d'abord être un dialogue administratif » page 115.

s'agissant d'un projet, elle ne peut créer d'obligations à l'égard de tiers. C'est elle qui marque le point de départ de la procédure de dialogue que contiennent le projet du Gouvernement et la rédaction de la commission des affaires économiques. Ce délai d'un mois permet au représentant de l'Etat de demander à l'établissement public concerné de modifier, s'agissant d'un schéma directeur, « les dispositions du projet qui ne seraient pas compatibles avec les prescriptions nationales prises en application de l'article 15 du projet de loi ou compromettraient gravement la mise en œuvre d'un projet d'intérêt général. En ce qui concerne le plan d'occupation des sols, lorsque le projet de plan est établi dans une commune non couverte par un schéma directeur, ce même délai permet au représentant de l'Etat de demander les modifications des dispositions qui ne seraient pas conformes aux dispositions législatives en vigueur, seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse la réalisation d'un schéma directeur ou d'un schéma de secteur en cours d'établissement, ou feraient apparaître des incohérences graves avec l'occupation des sols ou les documents d'urbanisme opposables aux tiers des communes voisines ». Ces procédures de dialogue administratif préparatoires au contrôle de légalité proprement dit s'ajoutent à la conciliation introduite par l'article 17 du projet de loi.

Ce rôle de conciliation peut s'étendre à **la conciliation des intérêts des communes concernées**. Votre commission n'a pas voulu en effet que les nouveaux documents d'urbanisme puissent être des instruments de contrainte des communes et, partant, un élément de restriction de leur autonomie. C'est la raison pour laquelle la rédaction qui vous est proposée à l'article 22 prévoit **deux modalités destinées à garantir l'autonomie communale et dans laquelle le représentant de l'Etat joue un rôle essentiel**. Si, dans le délai d'un mois précité « au moins un quart des conseils municipaux des communes, représentant au moins un quart de la population a transmis au représentant de l'Etat dans le département son opposition au schéma approuvé, la délibération ne devient exécutoire qu'après accord du représentant de l'Etat ». **Cette première modalité est commune à la commission des lois et à la commission des affaires économiques.**

La deuxième modalité est propre à la commission des lois. Elle consiste à prévoir le cas où le conseil municipal de l'une des communes membres de l'établissement public chargé de l'élaboration du schéma estimerait que l'adoption du projet « serait de nature à compromettre l'un de ses intérêts essentiels ». La commune fait connaître à l'établissement

public son opposition par une délibération adoptée à la majorité des deux tiers. L'établissement public est tenu de répondre dans le délai d'un mois. Si, dans un nouveau délai d'un mois suivant la réception des nouvelles propositions de l'établissement public, la commune concernée manifeste de nouveau son opposition, à la même majorité qualifiée, le représentant de l'Etat autorise la commune à se retirer de l'établissement public et du périmètre du schéma. Cette procédure est dérogatoire à la procédure de retrait des syndicats telle qu'elle demeure fixée par l'article L. 163-16 du Code des communes.

Toujours en matière d'urbanisme, c'est le représentant de l'Etat, comme par exemple à l'article 20, qui arrête le périmètre du schéma directeur « sur proposition d'au moins les deux tiers des communes représentant la moitié de la population ». C'est lui qui fait connaître à l'établissement public concerné les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des projets de l'Etat mais aussi ceux de la région, du département ou d'autres intervenants. C'est lui aussi qui notifie les prescriptions, ou servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol à la commune qui décide d'élaborer un plan d'occupation des sols (art. 24). C'est lui qui prescrit, après une mise en demeure de la commune non suivie d'effet dans les trois mois, et approuve, après enquête publique, la révision ou la modification du plan d'occupation des sols pour le rendre compatible avec des prescriptions nouvelles prises en application de l'article 15 ou avec les orientations d'un schéma directeur approuvé postérieurement, ou pour permettre la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région ou d'autres intervenants.

L'article 29 crée un nouveau cas de substitution lorsque le maire, après une mise en demeure, n'a pas procédé dans un délai d'un mois à l'annexion au plan d'occupation des sols des servitudes légales.

Vos commissions n'ont bien sûr rien retiré à ces fonctions du représentant de l'Etat. Elles se sont efforcées simplement de leur enlever tout caractère comminatoire qui ne serait pas indispensable. Il est vrai, cependant, que dans l'exercice de ses fonctions, le représentant de l'Etat joue moins un rôle de conciliateur que de « gardien des intérêts nationaux ». C'est une fonction que ni votre commission des lois, ni votre commission des affaires économiques n'ont songé à contester au représentant de l'Etat.

Votre commission des lois, quant à elle, a même accentué le rôle de l'Etat en lui réservant l'exercice des fonctions de souveraineté.

3) **En réservant à l'Etat l'exercice des fonctions de souveraineté :**

C'est cette raison essentielle qui conduit votre commission des lois à vous proposer d'introduire à la fin du titre II une série d'articles additionnels destinés à **achever le transfert à l'Etat de la responsabilité du service public de la justice et de celle du maintien de l'ordre public**. A travers ces articles additionnels, votre commission ne fait que rétablir la section 9 du titre II qui vient d'être retirée du projet de loi par la lettre rectificative du Premier ministre. Elle ne le fait nullement par provocation, mais par nécessité, tellement cette prise en charge constitue la réalisation d'une promesse ancienne faite pour la première fois par le Président Pompidou en 1970. Il ne s'agit, d'autre part, que de confirmer et de pérenniser ce qui avait été voté s'agissant de la Justice dans l'article 93 de la loi du 2 mars 1982 et, s'agissant de la Police, d'étendre à l'ensemble des communes la prise en charge par l'Etat de la totalité de la police municipale. Cette prise en charge n'a été, en effet, réalisée que partiellement par l'article 95 de cette même loi du 2 mars.

Enfin, cette réinsertion correspond à une harmonisation avec le calendrier d'entrée en vigueur de la répartition des compétences tel qu'il est défini par l'exposé des motifs lui-même. Aucune date, en effet, n'est fixée pour l'entrée en vigueur de la reprise en charge par le budget de l'Etat « conformément au principe posé par la loi du 2 mars 1982 qui avait à cet égard un caractère temporaire des dépenses afférentes à la construction et à l'entretien des cours et tribunaux, ainsi que les dépenses de police supportées par les collectivités locales qui en feront la demande » (1). Il est simplement dit que cette reprise en charge s'effectuera « pendant la même période de trois ans que celle qui permet l'échelonnement des transferts dans les différents secteurs » (1).

a) *Les transferts en matière de justice :*

Votre commission vous propose de rétablir l'article 111 du projet de loi mais en tenant compte des amendements que votre rapporteur avait préparés alors que le Sénat était encore saisi de la totalité du projet de loi.

Pour la clarté de la présentation, ce sont en fait **deux articles additionnels** qui vous sont proposés après l'article 95. **Le premier article pose le principe de la prise en charge par l'Etat de l'ensemble des dépenses de justice**. L'économie générale de ce premier article additionnel est très largement

(1) Exposé des motifs page 7.

inspirée du texte de l'article 111 du projet, à une exception importante toutefois : la suppression de la disposition restrictive que contenait le deuxième alinéa de celui-ci. Il prévoyait que la prise en charge du remboursement se limitait aux opérations de construction ou de rénovation des bâtiments judiciaires « entreprises dans le cadre de programmes d'équipement définies en accord avec l'Etat ». Il n'a pas paru possible à votre commission de maintenir cette restriction dans la mesure où le Sénat l'avait lui-même supprimée lors de la discussion du projet de loi pour le développement des responsabilités locales (art. 51).

Le deuxième article additionnel précise les modalités de mise à disposition et de transfert à l'Etat des bâtiments de justice. Sa rédaction est très largement inspirée par les textes déjà votés par le Sénat pour les articles 54 et 55 du projet de loi précédent. Il s'agit de prévoir le cas des travaux en cours. Cette notion est entendue dans un sens très large puisqu'elle comprend « les acquisitions foncières et immobilières réalisées ou en cours, les études déjà faites ou en cours et les travaux réalisés ou en cours ». Ce transfert a paru découler naturellement de la mise à disposition des biens et immeubles. Dans la mesure où le transfert complet de la charge des bâtiments est décidé, il convient que l'Etat soit en possession le plus vite possible de l'ensemble des éléments concernant ces bâtiments et puisse ainsi succéder très vite aux collectivités concernées dans la maîtrise d'ouvrage. Le deuxième alinéa de l'article prévoit la division des travaux en tranches de façon à réduire les contestations éventuelles. La collectivité locale compétente est tenue d'achever les tranches entamées.

Dès lors que le Sénat adopterait ces deux articles additionnels, il conviendrait de modifier les dispositions de l'article 133 du projet afin de ménager les transitions telles que le Gouvernement les souhaite. Cet article 133 prévoyait en effet la prorogation pour une année des dispositions de l'article 96 de la loi du 2 mars 1982 qui avait créé « la dotation spéciale justice ». **Le système qui vous est proposé est donc parfaitement compatible avec les objectifs que le Gouvernement s'était lui-même fixé.**

b) Les transferts en matière de police :

Votre commission vous propose de rétablir les articles 112 et 113 du projet initial et de compléter les dispositions concernant la police par **trois autres articles additionnels** que le Sénat avait déjà votés lors de la réforme qui lui avait été précédemment soumise.

Le premier article additionnel prévoit que l'institution du régime de police d'Etat est de droit, si le conseil municipal le demande, dans les communes dotées d'un corps de police municipale. Deux conditions alternatives doivent être remplies qui seront définies par décret en Conseil d'Etat. La première est une condition d'effectif et de qualification professionnelle. La seconde est une question de seuil démographique. Cette proposition a paru indispensable à votre commission dans la mesure où elle est **étroitement complémentaire de l'article 95 de la loi du 2 mars qui a supprimé la contribution communale dans les communes où les polices ont déjà été étatisées. Si ce texte n'était pas adopté, il y aurait **une inégalité manifeste et parfaitement choquante** puisqu'elle pénaliserait en fait les communes les plus démunies : les communes dont la police n'avait pu être étatisée, bien que possédant une population supérieure au seuil de 10 000 habitants fixé par la loi du 23 avril 1941, et celles dont la population est inférieure à ce chiffre, mais qui ont tout de même recruté des effectifs de police municipale importants dans le souci d'assurer la sécurité de leurs habitants et de pallier ainsi certaines carences de l'Etat. On trouvera en annexe au présent rapport un tableau faisant apparaître la liste des communes concernées (1). Une très large concertation a été effectuée par votre commission. Elle a entendu les représentants qualifiés à la fois des policiers municipaux et des maires des communes concernées.**

Votre commission a pris acte du fait qu'à la suite d'une consultation très approfondie, réalisée à l'initiative des maires concernés eux-mêmes, la totalité des communes de plus de 9 000 habitants sont favorables à l'étatisation de leur police. Les effectifs concernés sont de l'ordre de 600 à 700 (agents plus brigadiers), soit à peine 10 % des personnels supplémentaires de la police nationale dont le recrutement a été annoncé. Les communes concernées sont au nombre de 110.

On se souvient que ce problème de l'étatisation des polices municipales a constitué un souci constant du Sénat qui l'a exprimé chaque fois qu'il en a eu l'occasion. Lors des débats de la loi du 2 mars, votre commission avait adopté un amendement prévoyant l'étatisation progressive jusqu'aux communes de 2 000 habitants, soit le niveau où s'arrête théoriquement l'intervention de la gendarmerie. Ainsi, toutes les communes auraient été placées sur le même plan.

(1) Selon les estimations fournies par le Gouvernement précédent, le coût de l'étatisation des communes de plus de 10 000 habitants serait sensiblement inférieur au coût de la prise en charge des contingents dans les communes où la police est déjà étatisée (30 millions contre 50. J.O. Débats Sénat du 16 avril 1980, p. 1273).

Votre commission préfère ne pas fixer de seuil aujourd'hui afin de respecter l'initiative du pouvoir exécutif dans ce domaine et ne pas anticiper sur le rythme de l'étatisation. Celui-ci dépend en effet essentiellement de l'évolution des contraintes budgétaires. Il va de soi cependant que, dans son esprit, **l'ensemble des polices municipales devrait pouvoir être étatisé à plus ou moins brève échéance. L'étatisation des polices municipales pour l'ensemble des communes de plus de 9 000 habitants lui paraît constituer un objectif raisonnable dans le délai de trois ans prévu pour l'application de l'ensemble des transferts.**

Bien entendu, on le verra dans la partie financière de ses propositions, **votre commission entend que les allègements de charges ainsi proposés, que ce soit en matière de police ou en matière de justice, soient des allègements réels et non des allègements fictifs qui se traduiraient par un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement des communes concernées. Elle ne peut proposer moins au Sénat sur ce point que ce qu'il avait lui-même obtenu du précédent Gouvernement.**

Les autres articles additionnels qui vous sont proposés sont des articles plus techniques qui visent en fait une clarification des compétences. Le premier article précise la répartition des compétences en matière de police entre le maire et le représentant de l'Etat dans les communes où la police est déjà étatisée. La disposition proposée réaffirme avec force le rôle d'exécution des arrêtés de police du maire par les forces de police étatisées. On peut penser d'ailleurs que la règle de la mise à disposition telle qu'elle a été définie et précisée dans le titre premier permettra sur ce point précis de fournir un élément de référence utile. Le deuxième article additionnel précise les dispositions du 6° de l'article L. 131-2 du Code des communes issu de la loi de 1884. Le troisième article additionnel étend au domaine de la police municipale les principes de répartition des responsabilités tels que votre Commission vous a proposé de les insérer sous forme d'un article additionnel après l'article 8.

c) L'adéquation entre les compétences de l'Etat et ses charges :

Conformément au préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que « l'organisation de l'enseignement public et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat » et aux intentions manifestées par le Gouvernement, elle propose, conjointement avec la Commission des Affaires culturelles, **de transférer définitivement à l'Etat la responsabilité du logement des instituteurs (article additionnel avant l'article 132).**

Il a paru souhaitable de régler ainsi très clairement le lancinant problème de la prise en charge par l'Etat de la responsabilité du logement des instituteurs. Le moment paraît particulièrement bienvenu puisque le projet de loi de finances pour 1983 paraît devoir désormais mettre à la charge de l'Etat la totalité de la compensation de cette obligation communale.

**B — EN ASSURANT LA CONFORMITÉ DU PROJET
DE LOI
AVEC LES PRINCIPES QU'IL DÉFINIT**

1) L'équivalence entre les ressources et les charges :

**a) L'explicitation de la notion de « ressources nécessaires »
(article 3).**

Cette notion n'est pas une notion très juridique et autorise toutes les interprétations. Il va de soi que le ministère du Budget serait tenté quant à lui, de l'apprécier de la façon la plus restrictive possible. Votre commission vous propose donc de l'explicitier par un amendement à l'article 3. Cet amendement fait référence au critère objectif prévu dans l'article 102 de la loi du 2 mars qui pose le principe de l'équivalence entre le transfert de ressources et l'accroissement net des charges résultant des transferts de compétences.

La rédaction proposée entend cependant donner tout son sens au mot « nécessaire ». Celui-ci contient en effet la notion d'appréciation des besoins pour un exercice satisfaisant de la compétence. Il vous est donc proposé de dire dans la loi que les transferts de ressources doivent être **au moins équivalents** aux transferts des charges. Ainsi le **Sénat marquera son intention de voir l'Etat procéder aux actions de rattrapage indispensables avant même l'entrée en vigueur du transfert.** Cette formule recouvre bien évidemment par exemple les problèmes de mise à niveau de la santé scolaire auxquels la plupart de nos collègues sont plus particulièrement sensibilisés. On se souvient que lors du débat précédent, pour manifester leur inquiétude face à l'éventualité d'un tel transfert, ils avaient décidé de laisser la santé scolaire à la charge de l'Etat. Cette notion de « ressources nécessaires » pourra également trouver un point d'application lorsqu'il s'agira d'évaluer l'état des biens remis en application de l'article 9.

b) *L'apurement du passif de l'Etat :*

Le principe du rattrapage posé, il convenait de l'expliquer. Votre rapporteur avait envisagé de le faire à l'occasion des principales compétences concernées (culture, action sociale, santé, transports). Le retrait d'une grande partie du texte par le Gouvernement fait que ces adjonctions ne sont pas possibles. Les problèmes demeurent néanmoins. Il vous est donc proposé d'insérer au début du titre III relatif aux transferts de ressources, deux dispositions particulières qui seraient autant de conditions générales à l'acceptation de futurs projets de répartition des compétences, annoncée par le Gouvernement. Le premier a trait à la **mise à niveau de la participation de l'Etat aux dépenses de transports scolaires**. Cette précaution avait déjà été prise lors des débats précédents et acceptée, il convient de le souligner, par le Gouvernement de l'époque (1).

Un deuxième article prévoit également le **remboursement des avances** consenties par les départements en matière d'action sociale et de santé. Ce principe figurait explicitement à l'article 89, aujourd'hui retiré. Compte tenu des sommes en cause, il était précisé que l'application du principe serait progressive et s'étalerait sur 7 années. Il vous est proposé d'**accélérer le processus** et d'en faire une condition de l'acceptation des transferts de compétences en matière d'action sociale et de santé.

Il en est de même pour le troisième article qui prévoit la révision des barèmes de l'aide sociale. Cette révision répond cependant à une autre préoccupation, celle de la clarification des charges avant transfert.

c) *En clarifiant les charges supportées par les collectivités territoriales*

On a déjà noté que la révision des barèmes de l'aide sociale est une nécessité. D'importants développements sont contenus à cet égard tant dans les rapports de la Commission des lois (MM. de Tinguy, Michel Giraud) que dans les rapports pour avis de la Commission des Affaires Sociales (Jean Chérioux, Jean Madelain) sur les textes précédents. Ces rapports ne se contentent pas d'insister sur la nécessité de cette révision, ils proposent des critères destinés à mettre au net la nouvelle répartition (2). Les uns et les autres, et les

(1) Le coût en avait été évalué à 65 millions (francs 1960).

(2) Voir notamment sur ce point le rapport de notre collègue Jean Chérioux n° 337 (1978-1979)

textes votés par le Sénat sur ce sujet, prennent bien le soin, cependant, de préciser **que cette révision ne pourra avoir pour effet d'augmenter le taux de participation des départements aux dépenses**. Une fois effectué le calcul des conséquences de la révision, les transferts de charges qui en résulteront seront versés par le budget de l'Etat aux départements concernés par cinquième pendant 5 ans. Ainsi, le calcul des charges en matière d'action sociale et de santé pourra s'effectuer à partir de bases actualisées. Au montant de la dotation de décentralisation qui en résultera automatiquement, s'ajoutera le rattrapage des inégalités passées.

2) **L'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre :**

a) *Prévenir la tutelle départementale :*

Cette préoccupation constante se manifeste par les amendements qui vous sont proposés tant à la section 2 (logement) qu'à la section 7 (planification régionale) et au titre III (aide à l'équipement rural). Votre commission vous propose une refonte importante de la rédaction **de l'article 93** qui donne aux départements la possibilité d'établir un programme d'aide à l'aménagement rural. L'amendement qui vous est soumis précise, en faisant référence à l'article 90 de la loi du 2 mars, que l'établissement de ces programmes **ne peut, en aucun cas, autoriser les départements à exercer une tutelle technique sur les communes**.

Il vous est proposé également de **maintenir aux articles 127 et 128 le caractère spécifique des aides financières consenties par le fonds national pour le développement des adductions d'eau potable et par le fonds d'amortissement des charges d'électrification**. Votre Commission des Finances est, à ce sujet, du même avis que votre Commission des Lois. Elle vous propose, cependant, une solution différente, plus radicale, qui consiste à supprimer les articles 127 et 128.

Votre Commission des Lois vous propose une nouvelle rédaction de ces articles dans le but de permettre l'actualisation des textes régissant ces fonds.

Elle ne remet pas en cause, cependant, leur principe. L'une des caractéristiques particulières de ces fonds, qui sont des comptes d'affectation spéciale du Trésor, est de recevoir en sus de leurs ressources propres, des subventions spécifiques du Ministère de l'Agriculture.

Ces subventions spécifiques constituent une part substantielle du système complexe de répartition de ces fonds. C'est la raison pour laquelle, il vous est proposé, par un autre amendement à l'article 124, de **supprimer les subventions d'investissement accordées par le Ministère de l'Agriculture en matière d'eau et d'assainissement, de la liste des subventions spécifiques globalisées.**

Les sommes concernées, comme cela ressort des documents contenus dans l'avis de la Commission des Finances, sont extrêmement faibles et ne portent nullement atteinte au principe de la globalisation des subventions.

S'agissant des modifications ponctuelles apportées à la rédaction des articles 127 et 128, elles ont pour objet, outre le refus de faire de ces fonds une sorte d'annexe de la dotation globale d'équipement des départements, de maintenir la liste des bénéficiaires actuels.

L'amendement présenté à l'article 45 qui prévoit les conditions dans lesquelles les aides de l'Etat en faveur de l'habitat sont réparties dans chaque département par le représentant de l'Etat entre les communes, s'efforce lui aussi de prévenir la tutelle départementale.

Les modifications destinées à prévenir la tutelle départementale sont reproduites en tant que de besoin dans les articles qui pourraient laisser libre cours à une tutelle régionale.

b) *Prévenir la tutelle régionale :*

A cet objectif, répondent les amendements présentés à l'article 45 déjà cité et à l'article 41 qui tous deux se situent dans la section 2 relative au logement.

Le même but est poursuivi par les modifications à la section 5 qui traite de **la formation professionnelle et de l'apprentissage. L'article 73**, en particulier, dans la rédaction proposée en commun par votre Commission des Lois et votre Commission des Affaires culturelles, instaure une **procédure de recours originale** contre les conventions passées par la région. Ce recours, qui est de nature pré-juridictionnelle peut s'effectuer devant le « comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle » (**art. 74**), dont la composition et la compétence en matière de coordination sont par ailleurs revues pour leur donner un caractère moins « technocratique ».

A cet objectif s'apparente aussi la procédure de recours supplémentaire introduite dans l'un des articles additionnels après l'article 34 et qui concerne **les conditions d'appel contre les décisions de l'architecte des Bâtiments de France**. Il est prévu que c'est le représentant de l'Etat dans la région qui se substitue, après consultation du collège régional du patrimoine et des sites, à l'architecte des Bâtiments de France. L'amendement ne remet pas en cause cette première procédure d'appel qui figurait à l'article 99 du projet. Il y ajoute une possibilité d'évocation de tout dossier à l'initiative du ministre compétent.

c) Préserver l'autonomie communale :

— Le refus des regroupements incités :

Ce souci correspond à la première modification apportée à l'article 5. Il vous est proposé d'affirmer la possibilité pour les collectivités territoriales de s'associer librement pour l'exercice de leurs compétences et de retirer ainsi à la rédaction initiale du deuxième alinéa de cet article le caractère incitatif ou pédagogique qu'elle contenait.

Plus concrètement, ce refus s'exprime à l'article 125 qui traite de **la répartition de la dotation globale d'équipement des communes**. Votre Commission des Lois, en accord avec votre Commission des Finances, **supprime toute possibilité de majoration** au profit « des communes et de leurs groupements qui réalisent des travaux d'équipement dans le cadre d'une charte intercommunale ». Votre Commission des Lois vous propose de **réduire en outre cette possibilité de majoration aux communautés urbaines et aux districts, au lieu et place de la formule générale qui désignait les groupements bénéficiant d'une fiscalité propre**. A cet égard, votre rapporteur a exprimé devant votre Commission son hostilité à toute **extension du nombre des groupements de collectivités territoriales à fiscalité propre**, comme cela est envisagé par le Gouvernement. Si cette position était adoptée, elle constituerait une modification par rapport aux attitudes antérieures du Sénat lui-même.

— Le refus des regroupements insidieux :

Les travaux antérieurs du Sénat ont permis également à vos Commissions des Lois et des Affaires économiques de vous proposer ensemble la création d'un nouveau type de syndicat à **durée limitée** pour éviter que l'élaboration des schémas de secteurs ne soit la porte ouverte à la constitution d'un double niveau généralisé d'administration (article additionnel après l'article 23). Il s'agit de la reprise de la formule imaginée par l'Association des Maires en 1967 sous le nom de

secteur d'études et de programmation et tout particulièrement chère à MM. de Tingny et Descours-Desacres. La dénomination proposée est celle de « syndicat intercommunal d'études et de programmation ».

L'autorisation donnée pour toute commune, et après une procédure contradictoire, de se retirer d'un schéma directeur ou de secteur qui ne lui conviendrait pas se situe également dans la même orientation (art. 22).

A l'article 92 qui créait une nouvelle forme de coordination intercommunale dont l'imprécision, jointe à l'intervention du représentant de l'Etat, pouvait autoriser tous les développements dans un sens défavorable à l'autonomie communale, il vous est proposé une nouvelle rédaction refusant l'assimilation automatique des chartes intercommunales aux plans d'aménagement rural. L'amendement supprime également la procédure de fixation du périmètre de ces chartes par le représentant de l'Etat (art. 92).

— La généralisation des systèmes optionnels :

L'autonomie communale doit pouvoir être garantie par la loi, mais la loi elle-même doit tenir compte de la volonté des collectivités territoriales auxquelles elle s'applique. Votre Commission, en accord avec vos Commissions des Affaires économiques et des Affaires culturelles, vous suggère de modifier substantiellement le contenu du projet de loi sur ce point.

La section 1, relative à l'urbanisme, est profondément transformée par les amendements présentés par notre collègue Jacques Valade, au nom de la Commission des Affaires économiques et en accord avec la Commission des Lois. Il vous propose de définir une nouvelle procédure « d'élaboration décentralisée » des plans d'occupation des sols (articles additionnels après l'article 24) que la commune est libre de choisir ou de ne pas choisir. C'est ce choix de l'élaboration du P.O.S. selon une procédure décentralisée qui détermine la décentralisation de la délivrance du permis de construire elle-même. (art. 31).

Il a paru bon aussi à vos Commissions, pour des raisons qui seront exposées ci-dessous, d'insérer dans cette même section relative à l'urbanisme les dispositions qui figuraient notamment à l'article 98 du projet de loi initial (article additionnel après l'article 34). Cet article ouvre à la commune, qui considérait comme trop restrictives ou mal adaptées les règles légales destinées à la protection des monuments historiques des quartiers et des sites, une procédure nouvelle. Mise en place à son initiative, cette procédure aurait pour effet, en

culier, de réduire l'emprise unanimement jugée excessive de l'architecte des Bâtiments de France sur l'autonomie de décision des collectivités territoriales. Cette adjonction répond cependant à un objectif plus important encore, celui de la cohérence des compétences transférées.

II - Réduire les incertitudes qu'il contient

A. — AU NIVEAU DE LA DÉFINITION DES COMPÉTENCES

1) En complétant les principes de la répartition :

L'article additionnel après l'article 2, que votre Commission vous propose d'introduire, formalise à la fois la théorie dite des blocs de compétences et le refus des financements croisés.

Tirant les conséquences de ses réflexions précédentes (1) votre Commission vous propose une modification importante au premier alinéa de l'article premier qui consiste en la suppression de la notion d'intérêt local. Elle préfère tout simplement écrire « les affaires de leur compétence ». Cette notion est juridiquement plus exacte et recouvre à la fois les compétences existantes, dont la liste ne répond pas toujours à un critère rationnel, et les compétences à venir telles qu'elles seront définies par la loi.

2) En s'assurant de la cohérence des compétences transférées :

Cette recherche de la cohérence est une application de la théorie des blocs. Elle justifie un certain nombre de compléments qui ont paru indispensables à votre Commission pour un exercice plein et entier des compétences que le Gouvernement vous propose de transférer dans son texte rectifié. Ces compléments ont pour point commun de reprendre certains articles retirés du projet de loi.

a) *Les compléments en matière de formation professionnelle :*

Il a paru impossible à votre Commission d'accepter des nouvelles compétences régionales en matière de formation professionnelle sans s'assurer en même temps que ces nouvelles compétences pourront être effectivement harmonisées avec le système éducatif. C'est à cet objectif que répond le rattachement à la région des lycées et des établissements d'enseignement professionnel. Ainsi se retrouveront au même niveau de collectivité territoriale l'ensemble des moyens nécessaires à l'exercice de la compétence de formation

(1) Voir chapitre IV, I-A ci-dessus.

professionnelle. Le rattachement des lycées, que le projet de loi laissait au niveau départemental, se justifie pour des raisons pratiques, à savoir la communauté de locaux qui existe très souvent entre les lycées et les établissements d'enseignement professionnel proprement dits. Votre Commission saisit l'occasion de ce rattachement pour **bien préciser la répartition des charges à venir en matière de bâtiments scolaires.** L'article additionnel après l'article 76 qu'elle vous propose à cet effet précise bien que la région assurera la maîtrise et le financement des travaux de construction d'équipement et d'entretien des bâtiments, mais des bâtiments seulement.

Il a paru logique également, qu'en même temps que l'on rattachait à la région certains bâtiments, de lui donner **un pouvoir de décision dans la définition de la carte scolaire** qui les concerne (dernier alinéa du même article additionnel).

Enfin, est apparue comme indissociable, la définition des conditions d'utilisation des locaux scolaires pour l'exercice par la région de ses compétences en matière de formation professionnelle. La rédaction proposée s'inspire de celle que le Gouvernement avait lui-même mise au point à l'article 69 de la partie retirée du projet de loi, laquelle était également étroitement inspirée des dispositions votées par le Sénat en 1980.

b) Les compléments en matière d'urbanisme :

Ce complément a été déjà évoqué. Il s'agit de l'introduction, sous forme d'un article additionnel après l'article 34, de la partie retirée qui concernait la sauvegarde du patrimoine.

Les articles additionnels qui vous sont proposés conjointement par votre Commission des Affaires culturelles et votre Commission des Lois reprennent, sous réserve d'amendements, les dispositions des articles 96 à 99 du projet initial. Beaucoup de ces articles faisaient en effet référence au Code de l'urbanisme que la section 1 modifie elle-même très largement. Ils avaient l'avantage également de proposer un système complet comportant, on l'a vu, l'introduction d'un système optionnel original.

Toujours dans le même souci de cerner avec précision les charges induites par les transferts des compétences et d'éviter tout dérapage, si la création d'un collège du patrimoine et des sites indispensables au fonctionnement du système proposé est maintenue, l'article 97, en revanche, qui prévoyait l'établissement par la région d'une liste de sites, paysages, ensembles ou monuments naturels, n'est pas repris. Il contenait un double

risque : celui d'une tutelle régionale et d'un transfert de financement de l'Etat vers la région qui n'aurait pas été compensé. Il paraît préférable de réserver cette question à la discussion de futurs projets de loi qui ne manqueront pas de traiter des compétences du Ministère de la Culture.

C) *En précisant le cadre des futurs transferts :*

Deux articles répondent plus particulièrement à cet objectif. Il s'agit du deuxième alinéa de l'article additionnel après l'article 2 et de l'article 134.

Le premier amendement pose le principe d'un rattachement plus étroit des établissements publics à la collectivité territoriale bénéficiaire des transferts. Il a pour objet de prévoir que le statut des établissements concernés, et en particulier la composition de leur conseil d'administration, seront modifiés de manière à prévoir, au bénéfice des collectivités territoriales, une représentation correspondant à la part que celles-ci assureront désormais dans le financement des établissements concernés.

Cette disposition ne trouvera pas d'application concrète dans le cadre du présent projet de loi. En revanche, elle pourrait se révéler d'une utilité essentielle pour les transferts à venir. Ceux-ci poseront en effet de façon inévitable, par exemple, la question des adaptations à apporter au statut des ports et aéroports.

Le second amendement vous propose, au sein du titre IV consacré aux dispositions diverses et transitoires, de compléter l'article 134 qui n'avait pour objet que de proroger les dispositions de la loi du 2 mars 1982 qui maintenaient à titre provisoire en matière d'action sociale et de santé les financements croisés existants. Le terme fixé à cette prolongation est l'entrée en vigueur « d'une loi adaptant la législation relative aux institutions sociales et médico-sociales ». Dans le cadre de leurs études préalables, les rapporteurs de vos Commissions des Lois et des Affaires sociales avaient mis au point un amendement destiné à **préciser le contenu de la future loi qui, en toute hypothèse, aurait été nécessaire pour compléter les dispositions de la section 6 relative à l'action sociale et à la santé.** L'examen de cette section étant différé, il vous est proposé d'indiquer au Gouvernement les dispositions supplémentaires que vous souhaiteriez voir figurer dans le prochain projet de loi. ainsi pourrait-il être évité sans doute que les transferts d'action sociale et de santé ne fassent l'objet de deux lois distinctes. Parmi ces compléments indispensables, figurent deux problèmes essentiels pour la liberté et l'égalité du citoyen :

— **La détermination de procédures d'admission aux différentes formes d'aides sociales qui garantissent l'indépendance des commissions d'admission et les voies de recours juridictionnel contre leurs décisions ;**

— **Les règles minimales relatives à la mise en jeu de l'obligation alimentaire.**

d) *Par des améliorations de forme.*

Le projet de loi, dans la rédaction de la section I, était présenté d'une manière telle que les mêmes dispositions étaient réécrites deux fois, l'une sous forme d'articles non codifiés (art. 15 à 39), l'autre sous forme d'un article de codification (art. 40) qui reprenait, en les insérant dans le code de l'urbanisme, les dispositions de la première série d'articles. Outre un effet d'allongement du texte, cette méthode avait pour inconvénient d'autoriser certaines incohérences de rédaction dont le projet lui-même comporte quelques exemples.

Le parti pris par la Commission des Affaires Economiques, en accord avec la Commission des Lois, a été de **codifier directement l'ensemble des dispositions du code de l'urbanisme** et de ne garder dans l'article 40 que les dispositions de coordination.

Il en résulte peut-être une plus grande difficulté de lecture, mais aussi **de meilleures garanties pour les utilisateurs**. Le Parlement a ainsi l'occasion de saisir la cohérence de l'ensemble et aussi de mieux comparer les dispositions nouvelles avec les dispositions anciennes.

La même solution a été retenue par votre Commission des Lois chaque fois qu'il s'est agi d'insérer **des modifications ou des compléments à la loi du 2 mars**.

De la même façon, autant que faire se peut, chaque fois qu'il a été nécessaire de modifier un code ou une loi existante, le parti pris a été d'harmoniser les dispositions modifiées avec le contenu du projet de loi. Aussi souvent qu'il a été nécessaire d'insérer, par exemple dans le code de l'urbanisme, des dispositions analogues à celles qui figurent dans le texte qui vous est soumis (1), les amendements proposés font explicitement référence à ce que sera le contenu de la future loi de répartition des compétences. Ainsi, quel que soit le domaine abordé, un effort a été fait pour que des solutions semblables soient apportées.

(1) Cas de la mise à disposition des services par exemple.

Cette méthode a eu pour effet notamment de valoriser les dispositions du titre premier qui auraient pu apparaître sinon comme trop générales et comme autant de déclarations d'intention. Telle est la raison pour laquelle le titre premier lui-même a été considérablement précisé et sa portée élargie de manière à le rendre applicable à l'ensemble des domaines de compétences présents et à venir. Cet effort de clarification et de précision a été fait notamment dans les matières essentielles que constituent les conséquences administratives des transferts de compétences articles 6 à 8 et articles additionnels après l'article 8, qui traitent des services ; articles 10 à 12 qui traitent du régime de la mise à disposition des biens.

Tant que faire se peut aussi, les dispositions du texte ont été harmonisées avec les lois existantes surtout quand elles étaient récentes, tel est le cas des amendements qui vous sont proposés à la section 7 et qui visent à intégrer les premiers articles de cette section dans la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

B - AU NIVEAU DES CONDITIONS DE L'EXERCICE DES COMPÉTENCES

1) Assurer une protection législative plus complète :

Le souci déjà manifesté dans les chapitres précédents et notamment au chapitre III de mieux affirmer la compétence législative concernant le régime juridique de la libre administration des collectivités territoriales, a amené votre Commission à préciser aussi souvent que possible que les différents éléments de cette libre administration ne pouvaient être définis que par la loi. C'est l'objet de la plupart des amendements présentés au titre premier (article additionnel après l'article 2, protection contre d'éventuels transferts de charges, article 5, protection contre d'éventuels transferts de compétences en dehors de cas prévus par la loi).

Des dispositions législatives nouvelles ont été insérées de manière à fixer la jurisprudence dans des domaines particulièrement sensibles ; article additionnel après l'article 8, articles additionnels après l'article 65 (répartition des responsabilités civiles). Sous-amendement à l'amendement présenté par la Commission des finances à l'article 13 pour bien marquer que seule une loi — et non un décret — pourra déterminer les modalités nouvelles des obligations incombant aux collecti-

(1) Article 90.

vités territoriales en ce qui concerne l'établissement de statistiques. Ce point est en outre très important pour la protection de la liberté du citoyen contre l'utilisation abusive de certains fichiers. Un article du projet de loi (1), qui figurait dans la section 6 relative à l'action sociale et à la santé avait d'ailleurs pour effet de modifier en fait les dispositions de la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Afin d'obtenir des éléments d'appréciation sur cette disposition qui figurera vraisemblablement à nouveau dans le prochain projet de répartition des compétences, votre rapporteur a décidé de consulter officiellement la Commission nationale de l'informatique et des libertés présidée par notre collègue, Jacques Thyraud et qui est chargée du « suivi » de l'application de la loi du même nom.

C'est au même souci d'accroître la protection législative des personnels touchés par la réforme que répond l'introduction du premier article additionnel après l'article 8. Cet article maintient les statuts actuels des personnels des collectivités territoriales. Chaque fois que cela était possible, également dès lors que l'autonomie financière des collectivités était en cause, les articles ont été complétés afin de préciser soit les modalités de calcul des transferts de charges, soit la répartition future des ressources (titre III).

Enfin, mesure essentielle, l'article 4 a été modifié de manière à **insérer dans la loi le calendrier prévisible de l'entrée en vigueur des différents transferts**. Ce calendrier ne figurait jusque-là qu'à la page 7 de l'exposé des motifs et l'article s'analysait comme une délégation de compétences au pouvoir réglementaire. L'échéancier est adapté à la nouvelle réalité du texte et aussi aux intentions affichées par le Gouvernement.

La protection législative est également un moyen de prévenir ce que les rapporteurs de la Commission des Finances appellent les « dérapages » éventuels au niveau financier.

2) Prévenir les « dérapages »

a) *du fait de l'Etat* : On ne peut empêcher totalement l'Etat de conserver un droit de regard sur la compétence, pour des raisons institutionnelles, mais aussi pour des raisons pratiques : en matière d'action sociale et de santé par exemple, il se peut que des adaptations fréquentes soient nécessaires. Il convient cependant de responsabiliser l'Etat à cet égard et de faire en sorte que les collectivités territoriales ne soient pas lésées à l'occasion de telles modifications. Tel est le cas aussi en matière de formation professionnelle où les

(1) Article 90.

charges futures de la région risquent d'être fortement accrues du fait de la fixation par l'Etat de la rémunération des stagiaires.

Il est donc proposé par le dernier alinéa de l'amendement présenté à l'article 3 d'introduire une disposition assurant **une compensation de la modification des conditions d'exercice de la compétence du seul fait de l'Etat**. Il s'agit bien entendu en l'occurrence de l'Etat-collectivité au sens où il a été défini, c'est-à-dire des modifications de la compétence par la voie réglementaire. Il va de soi que cette disposition devra être complétée lorsque sera abordée, par exemple, la discussion de l'article 77 du projet initial qui déléguait purement et simplement à l'Etat le soin de définir non seulement le montant des prestations d'aide sociale, mais aussi les conditions de ressources et, éventuellement, d'âge ou d'invalidité requises pour l'attribution de ces prestations. Il semble que sur ce point, si l'on se réfère aux débats internes à la Commission, un large consensus puisse être obtenu. Certains commissaires ont suggéré par exemple qu'il soit établi chaque année dans la loi de finances un bilan des accroissements de charges résultant des modifications de compétences par l'Etat réalisées au cours de l'année par la voie réglementaire.

Votre Commission des Affaires Culturelles, à l'article 75, vous proposera une mesure d'application pratique de cette idée à la formation professionnelle. L'amendement qu'elle vous présente propose que les « crédits » transférés par l'Etat au titre de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage évolue en fonction des normes fixées par le Gouvernement pour la rémunération des stagiaires.

Il se peut également, comme on l'a vu, que les transferts de compétences induisent des charges mêmes sans intervention de l'Etat postérieure aux transferts.

b) *Les charges induites*

Tel est le cas par exemple du coût pour les collectivités territoriales de la responsabilité générale qu'elles posséderont désormais en matière d'élaboration de documents d'urbanisme ou d'instruction des demandes de permis de construire. Pour y faire face, votre Commission des Affaires Economiques prévoit à l'article 18 que les dépenses entraînées par les études, l'établissement, la modification et la révision des documents d'urbanisme feront l'objet d'une compensation par l'Etat. C'est une idée analogue qui inspire l'insertion du **deuxième article additionnel après l'article 8** que vous propose votre Commission des Lois. Cet amendement a pour objet d'obtenir de l'Etat la compensation des charges qui résulterait

des contrats d'assurance que ne manqueront pas de passer les collectivités territoriales afin de se prémunir contre les risques découlant de l'exercice des compétences transférées.

3) Garantir l'évolution des ressources transférées

Le point de savoir qu'il valait mieux compenser les charges par le biais d'un transfert de fiscalité ou par celui d'une dotation même globale a fait l'objet d'un débat au sein de vos commissions et même entre vos commissions des Lois et des Finances. **Le principe du partage proposé par le projet au deuxième alinéa de l'article 115** qui veut que les transferts d'impôts « représenteront la moitié au moins des ressources attribuées par l'Etat », **n'a pas été retenu** tellement il paraissait en contradiction avec les modalités de compensation proposées par le Gouvernement lui-même. Tout un débat par ailleurs pouvait s'ouvrir du fait de ce deuxième alinéa sur le point de savoir si le partage égal entre la fiscalité et la dotation devait être réalisé globalement ou collectivité par collectivité. C'est vers cette seconde modalité qu'allaient les préférences de vos commissions. En fait, il est apparu clairement à travers les documents fournis officiellement par le ministère du Budget que le Gouvernement entendait que cet équilibre soit global.

Cette impossibilité de parvenir à un partage équilibré provient en particulier des impôts que le titre III propose de transférer. Il vous est proposé de pallier cette difficulté dans le cadre d'une future loi de finances qui pourrait envisager **de compléter les transferts de fiscalité par le transfert d'une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers** visée à l'article 265 du Code des douanes (dernier alinéa de la rédaction proposée pour l'article 120 par la Commission des Finances).

Ce complément serait d'autant plus urgent que le critère d'évolution choisi pour **la dotation globale de décentralisation**, à savoir la référence au critère d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, se révèle cette année particulièrement décevant. On peut penser d'autre part, que les impôts transférés (vignette, droit de mutation) sont des impôts dont le produit reste lié à une activité économique stagnante et qui n'évoluera que très faiblement. **Le transfert d'impôts équivaldra donc à transférer le financement de charges en accroissement constant d'une fiscalité très évolutive (fiscalité sur les personnes) à une fiscalité moins productive (fiscalité sur les biens).**

Le critère proposé pour l'évolution de la dotation globale d'équipement, à savoir l'indexation sur l'évolution de la formation brute du capital fixe de l'Etat (article 129 du projet,

article additionnel après l'article 126 résultant d'un amendement de la Commission des finances) n'a été accueilli qu'avec réserve par votre Commission des Lois dont le rapporteur **aurait préféré une indexation sur la formation brute du capital fixe de l'ensemble des collectivités publiques**, critère déjà voté par le Sénat en 1979. Votre Commission des Lois vous propose en outre de bien préciser que pendant la période de globalisation progressive des subventions spécifiques, chaque part faisant l'objet d'une globalisation évoluera selon le même critère que l'ensemble de la dotation globale d'équipement.

III - Mieux définir les moyens d'exercice des compétences transférées.

Ces moyens sont financiers. Ils sont aussi administratifs et même juridiques.

A - LES MOYENS FINANCIERS

1) Préciser les bases de calcul des charges transférées.

Ce souci de précision vise en fait la nécessité d'une mise à niveau qui a été déjà évoquée. Un certain nombre d'amendements tendent à cette même fin, en précisant très exactement les futures obligations des collectivités territoriales. D'autres amendements poursuivent ce but encore plus directement. Tel est le cas en particulier de l'amendement qui introduit **un article additionnel après l'article 3**. Cet article est de portée générale et précise qu'aucun transfert de compétences « ne peut être effectué sans que soient déterminés au préalable les transferts de ressources correspondants ». Il vous est également proposé, par un amendement déposé à **l'article 124**, qui traite de **la dotation globale d'équipement des départements**, et à **l'article 122** qui traite de **la dotation globale d'équipement des communes**, d'indiquer que le calcul de la dotation globale d'équipement s'effectuera sur un montant de subventions spécifiques qui ne pourra être inférieur au montant moyen des subventions concernées pendant les trois années précédant cette globalisation. Cette référence a une moyenne est une façon d'éviter qu'en prévision d'une globalisation des subventions spécifiques, les différents ministères ne reviennent sur l'accroissement incontestable de ces mêmes subventions dont le budget pour 1982 avait été l'occasion.

La nouvelle rédaction de l'article 114, élaborée en commun par la Commission des finances et la Commission des Lois, prévoit que le **décompte des charges** résultant des transferts de compétences **sera effectué intégralement avant le transfert collectivité par collectivité**. Il est précisé, d'autre part, que ce décompte sera établi **contradictoirement** et que la composition de la commission chargée de l'arrêter comprendra des représentants de **chaque catégorie** de collectivités concernées.

2) Clarifier les modalités du transfert

L'amendement de la Commission des finances à l'article 118 et l'amendement de cette même Commission des finances à l'article 120 auxquels votre Commission des Lois a donné un avis favorable **précisent les conditions du transfert de ressources** par le biais de la dotation globale de décentralisation et par le biais du transfert de fiscalité. A cet égard, votre rapporteur fait observer que la Commission des finances et la Commission des lois se sont préoccupées de la compatibilité entre le transfert de la vignette au département et le transfert de cette même vignette qui a été effectué par la loi portant statut particulier de la région de Corse : compétences, au profit de la région de Corse.

Un deuxième axe de modification du projet de loi consiste à **éviter soigneusement les confusions entre les ressources appelées à compenser effectivement les transferts de charges et les ressources qui répondraient à un autre objectif**. Ainsi s'expliquent les précisions rédactionnelles (mais dont la portée va bien au-delà de la simple rédaction) apportées par exemple à l'article 75 qui traite des ressources affectées à la compensation des transferts de compétences en matière de formation professionnelle. Tel est l'objet également des amendements de la Commission des finances et de la Commission des lois qui préviennent tout détournement de la dotation globale d'équipement des départements au profit du financement des programmes d'aide à l'équipement rural. C'est cette même préoccupation qui inspire **un reclassement des articles du titre III** opéré par des amendements de la Commission des finances. Ce reclassement est accentué par les nouveaux intitulés de section et de sous-section que vous propose votre Commission des lois.

C'est pour la même raison que votre Commission des finances, **refuse d'accepter dans le corps du présent texte le déplafonnement des ressources fiscales des régions proposé par l'article 119**. Est-ce à dire que les transferts de ressources ne seraient pas équivalents aux transferts des charges ?

La nouvelle rédaction de l'intitulé clarifie à cet égard le titre III qui ne contient en fait aucune ressource nouvelle à proprement parler mais prévoit, soit la compensation d'un dû, soit la globalisation de subventions spécifiques existantes.

La troisième idée concernant les modifications des articles financiers consiste dans une définition plus précise des critères de répartition.

Ces critères doivent être objectifs et figurer dans le corps même du présent texte à l'exclusion de tout renvoi dans la loi des finances.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 114 définit avec précision pour chaque collectivité le montant de la dotation générale de décentralisation qui ne saurait être en aucune manière une dotation de péréquation.

Les critères de répartition de la dotation globale d'équipement des communes sont profondément revus de façon à mieux correspondre, et à l'esprit de la dotation globale d'équipement, tel que l'avait souhaité le Sénat, et à la lettre du troisième alinéa de l'article 103 de la loi du 2 mars qui précise que la loi relative à la répartition des compétences « comportera également des dispositions permettant aux petites communes de garantir leur capacité d'investissement ».

Vos Commissions des lois et des finances refusent que la dotation globale d'équipement profite surtout aux communes les plus riches, sans se préoccuper des raisons objectives pour lesquelles certaines petites communes n'investissent pas. Les rédactions proposées constituent un moyen terme entre la thèse du Gouvernement et la thèse ancienne du Sénat qui aurait voulu que la dotation globale d'équipement tienne compte de la réalité de la vie locale et de sa diversité. Il vous est donc proposé de diviser la dotation globale d'équipement des communes en trois parts, les deux premières parts, qui seront égales chacune à 45 % du montant, seront distribuées, la première au prorata des dépenses réelles directes d'investissement la deuxième à partir de critères objectifs : population permanente et saisonnière, nombre de logements construits, nombre d'enfants scolarisés, longueur de la voirie rurale, potentiel fiscal de la commune. Le solde, destiné à des majorations, est réduit par conséquent à 10 % au lieu de 20 %. Il est vrai que, on l'a vu, il ne pourra plus servir à majorer la dotation des communes regroupées (à l'exception des communautés urbaines et des districts).

B - LES MOYENS ADMINISTRATIFS

Votre Commission vous propose une refonte des articles s'agissant des services et des biens dans le titre premier.

1) Les services

Il vous est proposé de **marquer votre préférence en faveur de la solution du transfert de services**. C'est la solution logique, c'est une solution saine et c'est aussi la solution du moindre coût puisqu'elle devrait éviter la création de services parallèles et permettrait de mettre en accord la réalité du commandement avec la réalité du financement. Chacun sait en effet que la plupart des services, dont le Gouvernement propose la simple mise à disposition, sont en fait financés sur des crédits départementaux.

L'article 6 est entièrement rédigé en ce sens sans que l'alinéa concernant les personnels disparaisse. Au contraire, on l'a vu, la situation des personnels sera consacrée de façon plus solennelle par un article additionnel après l'article 8.

La position de la mise à disposition est maintenue comme le souhaitait le Gouvernement, mais à titre subsidiaire. L'article additionnel avant l'article 8 est une occasion également pour votre commission de revenir sur certains errements définis par voie de circulaire, et qui ont pour objet de mettre à disposition les services et les personnels sans donner aucune autorité ni aucun contrôle direct à l'autorité bénéficiaire de la mise à disposition (1)

2) Les biens

La rédaction nouvelle des articles 9 à 12 est profondément modifiée de façon à clarifier les obligations respectives du propriétaire et de l'affectataire, lorsque les biens mis à disposition sont la propriété d'une collectivité (art. 9) et de bien préciser également les obligations respectives lorsque les biens n'étaient que loués par la collectivité antérieurement détentrice de la compétence.

A l'article 9, il vous est proposé de **déroger à la règle de l'évaluation unilatérale par les services de l'Etat** de la consistance des biens appartenant au domaine public. Le procès verbal « d'état des lieux » devra être établi contradictoirement et comporter des précisions non seulement sur la consistance et la situation juridique, mais également un véritable « état des biens remis ». Votre Commission des

(1) Circulaire du 2 juin 1982 du Premier ministre précitée.

finances vous propose d'aller encore plus loin puisqu'elle y ajoute « le montant estimatif des travaux nécessaires ».

La rédaction nouvelle de l'article 10 veut éviter toute ambiguïté et notamment éviter les dangers du deuxième alinéa de la rédaction du projet de loi qui donne à penser que la répartition de la charge des travaux les plus importants sera fixée par convention. En fait, il s'agit de bien préciser que cette charge est d'ores et déjà attribuée par la jurisprudence au propriétaire. Il est bien sûr toujours possible de déroger à cette règle par convention. Il convient alors de prévoir les modalités d'une compensation. Ainsi, pourront être prévenus certains abus déjà dénoncés dans le chapitre III et qui ont fait que l'Etat bien souvent se décharge de ses obligations. On observera cependant que ces règles étant générales pourront être appelées à jouer dans les deux sens. Il est donc de l'intérêt de l'ensemble des parties que les obligations réciproques soient nettement énumérées. Le quatrième alinéa de la nouvelle rédaction comporte à cet égard une précision importante puisqu'il dispose que la substitution dans les droits et obligations de la collectivité bénéficiaire à la collectivité antérieurement compétente porte notamment sur les emprunts affectés.

C'est une idée voisine qui inspire la modification apportée à l'article 11, qui traite, lui, de la mutation de propriété d'un bien qui viendrait à être désaffecté. La rédaction précise la manière de calculer le prix du contrat de vente. Il ajoute parmi les causes de diminution de la valeur vénale « les charges restant à courir et résultant d'emprunts contractés pour l'acquisition du bien ».

C - LES MOYENS JURIDIQUES

1) La répartition des responsabilités civiles.

L'article additionnel après l'article 8 s'efforce de régler l'épineux problème de la détermination des responsabilités lorsque le dommage ouvrant droit à répartition résulte en tout ou en partie de la faute d'un agent ou du défaut de fonctionnement d'un service ne dépendant pas d'une collectivité territoriale. Cette situation risque de se multiplier, surtout si les solutions transitoires proposées par le Gouvernement en matière de mise à disposition prévalent. Comme cela a été rappelé à plusieurs reprises, les tribunaux mettent à la charge de la collectivité théoriquement responsable l'ensemble de la réparation. Il convenait donc de mettre en œuvre des règles simples de répartition des responsabilités et des règles qui correspondent à la réalité des choses. L'article additionnel après l'article 8 propose d'élargir à l'ensemble des

collectivités territoriales les solutions que le Sénat avait déjà introduites à l'initiative de Lionel de Tinguy dans le projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales.

2) Les conventions

Il importe que la répartition des compétences soit durable et générale de façon à réserver un minimum d'uniformité sur l'ensemble du territoire, mais aussi et surtout à prévenir toute substitution. C'est pourquoi un **maximum de précisions doit figurer dans la loi elle-même**. Cette précision législative ne doit pas exclure le procédé conventionnel, ainsi que le prévoit le projet de loi, mais l'enserrer dans des conditions précises. C'est ainsi que la **convention ne peut pas avoir normalement pour objet le transfert de compétence**. Cela ne serait d'ailleurs possible que si la loi le prévoyait expressément. L'idée d'introduire le procédé conventionnel est séduisante mais elle ne saurait être une panacée. Institution de droit privé, elle n'est pas transposable totalement au droit public qui se caractérise par des relations fondamentalement inégales. L'Etat, par exemple, peut parfaitement donner à ses relations avec les collectivités territoriales une apparence contractuelle notamment au niveau de la définition des objectifs. L'application du contrat s'analyse en fait comme un procédé unilatéral et il n'existe aujourd'hui aucun moyen légal pour le cocontractant d'obliger l'Etat à remplir ses engagements. Celui-ci, non plus que la collectivité, ne peut renoncer à ses prérogatives de puissance publique. (1)

A supposer qu'il les remplisse, chacun sait, d'autre part, qu'il possède suffisamment de moyens de persuasion pour faire en sorte que le contrat ne soit pas véritablement équilibré. **Le procédé conventionnel doit donc être réservé en priorité aux modalités d'exercice de la compétence sauf dans des cas très particuliers prévus par la loi (organisation des transports scolaires, exercice par les communes de certaines compétences départementales en matière d'aide sociale)**. C'est précisément ce souci qui inspire le complément apporté par voie d'amendement à la fin de l'article 5.

Sous réserve de ces observations, de ses propres amendements et des amendements de vos commissions pour avis, auxquelles elle a d'ores et déjà donné un avis favorable, votre Commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

(1) Le champ d'application du procédé contractuel paraît devoir se développer surtout en matière de planification comme ce fut le cas dans le passé. Le procédé a, d'autre part, été déjà expérimenté en matière de relations entre l'Etat et les collectivités territoriales (contrats ville moyenne, contrat de pays). Il a suscité d'ailleurs, comme on l'a vu au chapitre V, des appréciations diverses.

**INDEX ANALYTIQUE DES EXAMENS D'ARTICLES
ET DES COMMENTAIRES EXPLICATIFS D'AMENDEMENTS
TELS QU'ILS FIGURENT DANS L'ENSEMBLE DES RAPPORTS
SOUMIS AU SÉNAT**

	PAGES (1)			
	Rapport	Rapport pour avis		
	Lois n° 16	Aff. Eco. n° 17	Finances n° 18	Aff. Cult. n° 19
Titre premier — Principes fondamentaux				
Article premier				
Notion d'affaires d'intérêt local	76 et 143			
Article 2				
Prohibition de la tutelle entre collectivités locales				
Article additionnel après l'article 2				
Principe des blocs de compétence	73 et 143			
Conséquences des transferts de compétences au niveau de la structure des établissements publics				
Article additionnel après l'article 2				
Interdiction des transferts de charges autrement que par la loi				
Article 3				
Principe de la compensation des transferts de compétences par un transfert des ressources nécessaires			101	
Principe de la compensation des accroissements de charges décidés par voie réglementaire				
Article additionnel après l'article 3				
Principe de la détermination préalable des transferts de ressources				
Article 4				
Calendrier d'entrée en vigueur des différents transferts de compétences	148			
Article 5				
Transferts éventuels aux organismes de coopération	141			
Convention entre collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences				
Article 6				
Conséquences administratives des transferts de compé- tences				
Principe du transfert des services et des personnels	154			

(1) En raison des contraintes techniques (numérotation à partir des épreuves) il se peut que la pagination donnée ne corresponde pas exactement à la pagination définitive. Il conviendra alors de se reporter au sommaire propre à chacun des avis.

	PAGES			
	Rapport	Rapport pour avis		
	Lois n° 16	Aff. Eco. n° 17	Finances n° 18	Aff. Cult. n° 19
Article 7				
Transferts des services de la préfecture				
Prorogation et modification des conventions passées entre les présidents de conseils généraux et régionaux et les représentant de l'Etat	154			
Article additionnel avant l'article 8				
Mise à disposition des services de l'Etat				
Adaptation des conventions existantes	154			
Article 8				
Pérennisation de la mise à disposition prévue par la loi du 2 mars 1982	154			
Article additionnel après l'article 8				
Maintien des statuts actuels des personnels	154			
Article additionnel après l'article 8				
Répartition des responsabilités civiles résultant des transferts de compétences	155			
Article additionnel après l'article 8				
Compensation des charges résultant des contrats destinés à garantir les collectivités territoriales				
Article 9				
Principe de la mise à disposition des biens correspondant aux compétences transférées	155		103	
Article 10				
Droits et obligations de la collectivité propriétaire et la collectivité bénéficiaire	155			
Article 11				
Conséquences de la désaffectation des biens mis à disposition				
Conditions de la vente des biens concernés	155			
Article 12				
Cas où la collectivité antérieurement compétente n'était pas propriétaire				
Substitution dans les droits et obligations correspondant aux biens mis à disposition	155			
Article additionnel après l'article 12				
Le contrôle de légalité sur les décisions individuelles du maire, du président du conseil général et du président du conseil régional	128			

	PAGES			
	Rapport	Rapport pour avis		
	Lois n° 16	Aff. Eco. n° 17	Finances n° 18	Aff. Cult. n° 19
Article 13				
Obligation de poursuivre l'établissement de statistiques			105	
Compensation des charges correspondantes				
Article 14				
Sujétions imposées par la défense nationale				
Titre II — Compétences nouvelles				
Section 1 — De l'urbanisme et de la sauvegarde du patrimoine et des sites				
Chapitre premier — Dispositions générales				
Article additionnel avant l'article 15				
Le territoire français, patrimoine commun de la Nation		21		
Article 15				
Prescriptions nationales et prescriptions particulières à certaines régions			22	
Article 16				
Principe d'inconstructibilité en l'absence de document d'urbanisme			27	
Article 17				
Commission départementale de conciliation			32	
Article 18				
Prise en charge des dépenses en matière d'urbanisme par les collectivités territoriales. Compensation des charges correspondantes			34	107
Chapitre II — Des schémas directeurs			39	
Article 19				
Les objectifs du schéma directeur			43	
Article 20				
L'élaboration des schémas directeurs			45	
Article 21				
Adoption du projet du schéma directeur			48	
Article 22				
L'approbation du schéma directeur	129		49	
Article 23				
Elaboration, ou modification d'un schéma directeur à la demande du représentant de l'Etat			54	

	PAGES			
	Rapport	Rapport pour avis		
	Lois n° 16	Aff. Eco. n° 17	Finances n° 18	Aff. Cult. n° 19
Article additionnel après l'article 23 : — Le syndicat intercommunal d'études et de programmation.....		55		
Article additionnel après l'article 23 : — Définition des projets d'intérêt général et des autres intervenants.....		56		
Chapitre III — <i>Des plans d'occupation des sols</i>		57		
Article 24				
Place des plans d'occupation des sols dans la hiérarchie des règles en matière d'urbanisme		61		
Article additionnel après l'article 24				
Le choix de la procédure d'élaboration du P.O.S.		63		
Article additionnel après l'article 24				
Codification : l'obligation pour certaines catégories de communes d'avoir un plan d'occupation des sols		65		
Article 25				
L'élaboration du P.O.S. selon la procédure décentralisée....		65		
Article 26				
Soumission à enquête publique et approbation		68		
Article 27				
Conditions d'entrée en vigueur et d'opposabilité aux tiers des P.O.S. dans les communes non couvertes par un schéma directeur approuvé	129	69		
Article 28				
La prescription et l'approbation de la modification ou de la révision d'un P.O.S. par le représentant de l'Etat		71		
Article additionnel après l'article 28				
La révision et la modification du P.O.S.		73		
Article 29				
L'annexion des servitudes aux P.O.S. Pouvoir de substitution du représentant de l'Etat		73		
Article additionnel après l'article 29				
La suppression des zones d'environnement protégé. Transformation des Z.E.P. existantes en P.O.S.		75		
<i>Chapitre additionnel (nouveau) après l'art. 29</i>				
Des cartes communales		75		

PAGES			
Rapport	Rapport pour avis		
Lois n° 16	Aff. Eco. n° 17	Finances n° 18	Aff. Cult. n° 19
Article additionnel avant l'article 30			
Objet, élaboration et opposabilité aux tiers de la carte communale	75		
 <i>Chapitre additionnel (nouveau) après l'art. 29</i>			
Les opérations d'aménagement	77		
 Article additionnel après l'article 29			
Compétences des communes ou des groupements pour décider et diriger toutes opérations d'aménagement urbain	77		
 Chapitre IV — Des schémas d'utilisation de la mer	78		
 Article 30			
Schémas d'utilisation de la mer	78	108	
 Chapitre V — Du permis de construire et des divers modes d'utilisation du sol	81		
 Article additionnel avant l'article 31			
Les personnes compétentes pour délivrer un permis de construire	87		
 Article 31			
La délivrance du permis de construire par le maire	129	87	
 Article additionnel après l'article 31			
La délivrance du permis de construire par le président d'un établissement public. Les conditions de la délégation de compétence par le maire	89		
 Article 32			
Les consultations obligatoires	90		
 Article additionnel après l'article 32			
Les permis délivrés par le représentant de l'Etat	91		
 Article additionnel après l'article 32			
La mise à disposition des services extérieurs de l'Etat pour l'instruction du permis de construire	91		
 Article additionnel après l'article 32			
L'information réciproque du maire et du représentant de l'Etat des demandes de permis de construire	92		
 Article additionnel après l'article 32			
Transmission et notification de la demande de permis de construire	93		

	PAGES			
	Rapport	Rapport pour avis		
	Lois n° 16	Aff. Eco. n° 17	Finances n° 18	Aff. Cult. n° 19
Article 33				
Le sursis à exécution		95		
Article additionnel après l'article 33				
Entrée en vigueur de la décentralisation de la délivrance des permis de construire.....		96		
Article 34				
Délivrance des autres autorisations d'utilisation du sol (Permis de démolir, autorisation d'édifier une clôture, autorisation d'installation et de travaux divers, autorisations relatives au camping et au stationnement des caravanes, autorisation de coupe et d'abattage d'arbres, certificat d'urbanisme, certificat de conformité).....		97		
<i>Chapitre additionnel (nouveau) après l'article 34</i>				
De la sauvegarde du patrimoine et des sites.....	144	105		11 à 13 81 à 92
Article additionnel après l'article 34				
Collège du patrimoine et des sites.....		105		34
Article additionnel après l'article 34				
Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain		109		45
Article additionnel après l'article 34				
Les autorisations d'occupation des sols dans les zones de protection du patrimoine architectural et urbain.....		110		
Article additionnel après l'article 34				
Nouvelles règles d'intervention de l'architecte des Bâtiments de France et nouvelles règles de recours contre ses décisions				67
Article additionnel après l'article 34				
Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain et les servitudes de la loi du 31 décembre 1913		111		72
Chapitre VI — Dispositions transitoires				
Article 35				
Entrée en vigueur de la décentralisation de la délivrance des permis de construire.....		113		

	PAGES			
	Rapport	Rapport pour avis		
	Lois n° 16	Aff. Eco. n° 17	Finances n° 18	Aff. Cult. n° 19
Article 36				
Prorogation provisoire, pour une durée de deux ans, des directives d'aménagement national existantes (montage, littoral, zone de bruit des aérodromes).....		114		
Article 37				
Le régime des documents d'urbanisme en cours d'élaboration.....		114		
Article 38				
Le délai de mise en application de l'article 16		114		
Article 39				
Définition des projets d'intérêt général		115		
Article 40				
Modification complémentaire du Code de l'urbanisme		115		
Section 2 — <i>Du logement</i>		117		
Article 41				
Compétence de la région en matière d'habitat (qualité, amélioration, équipement des terrains, innovation, économies d'énergie)		121	110	
Article 42				
Compétence du département (aides sociales au logement)		123	111	
Article 43				
Compétence des communes (définition d'un programme local de l'habitat).....		124		
Article 44				
Conseil départemental de l'habitat		124		
Article 45				
Répartition des aides de l'Etat		125	112	
Article additionnel après l'article 45				
Déplafonnement des garanties d'emprunt en matière de logement		126		
Section 5 — De la formation professionnelle et de l'apprentissage		127		14 à 16

PAGES			
Rapport	Rapport pour avis		
Lois n° 16	Aff. Eco. n° 17	Finances n° 18	Aff. Cult. n° 19
Article 72			
Compétences respectives de la région et de l'Etat			17
Article 73			
Centres de formation d'apprentis			20
Article 74			
Programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue			22
Article 75			
Fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle		114	25
Article 76			
Coordination			28
Article additionnel après l'article 76			
Transfert à la région des travaux de construction, d'équipe- ment et d'entretien des lycées et établissements d'enseigne- ment professionnel	143		9 à 11
Article additionnel après l'article 76			
Utilisation par la région des locaux scolaires en dehors des horaires et des périodes de scolarité	143		
Etablissement de la carte scolaire de ces établissements			
Article 91			
Plan national et plan régional		132	
Article additionnel après l'article 91			
Coordination avec la loi sur la réforme de la planification			
Article 92			
Chartes intercommunales d'aménagement	141	134	
Article additionnel après l'article 92			
Mise en œuvre par le représentant de l'Etat des procédures d'aménagement foncier		135	
Article 93			
Programme départemental d'aide à l'équipement rural		136	116
Article 94			
Aménagements fonciers et travaux hydrauliques agricoles d'intérêt local		136	

	PAGES			
	Rapport	Rapport pour avis		
	Lois n° 16	Aff. Eco. n° 17	Finances n° 18	Aff. Cult. n° 19
Article 95				
Attributions des missions interministérielles d'aménagement		138		
Article additionnel après l'article 95				
Possibilité pour les régions de confier certaines de leurs compétences aux sociétés d'aménagement régional		139		
Après l'article 95				
<i>Section (additionnelle) — Du transfert à l'Etat des charges supportées par les collectivités locales en matière de justice et de police.</i>				
Article additionnel après l'article 95				
Prise en charge par l'Etat des dépenses de justice	133		110	
Article additionnel après l'article 95				
Mise à disposition et transfert à l'Etat des acquisitions, des études et des travaux				
Article additionnel après l'article 95				
Etatisation progressive de la police municipale	134			
Article additionnel après l'article 95				
Répartition des pouvoirs de police entre l'Etat et le maire de la commune	134		112	
Article additionnel après l'article 95				
Pouvoirs de police du maire	134			
Article additionnel après l'article 95				
Responsabilité civile des communes pour les dommages résultant de l'exercice des attributions de police municipale	134			
Article additionnel après l'article 95				
Responsabilité civile de l'Etat pour les attroupements ou rassemblements	134			
Titre III — Ressources nouvelles des communes, des départements et des régions				
Avant l'article 14				
<i>Section additionnelle 1 A — Des conditions préalables aux transferts de compétences ultérieurs</i>				
Article additionnel avant l'article 114				
Révision de la participation de l'Etat aux dépenses de transports scolaires	138			
Article additionnel avant l'article 114				
Révision de la répartition des charges d'aide sociale et de santé	138			

	PAGES			
	Rapport	Rapport pour avis		
	Lois n° 16	Aff. Eco. n° 17	Finances n° 18	Aff. Cult. n° 19
Article additionnel avant l'article 114				
Remboursement aux départements des sommes restant dues par l'Etat en application du Code de la famille et de l'aide sociale	138			
Section 1 — De la compensation des transferts de compétences			48 et suivantes	
Article 114				
Principes et mode de calcul de la compensation			118	
Article 115				
Modalité de la compensation des charges. Transferts d'impôt et « dotation générale de décentralisation »			120	
Section 2 — De la dotation générale de décentralisation				
Article 116				
Principe de la dotation générale de décentralisation			121	
Article 117				
Crédits transférés qui n'entrent pas dans le calcul de la dotation générale de décentralisation			122	
Article 118				
Montant, principes de répartition et évolution de la dotation générale de décentralisation			123	
Section 3 — Des ressources fiscales				
Article 119				
Suppression du plafond des ressources fiscales des régions			125	
Article 120				
Détail des transferts d'impôts			127	
Section 4 — De la dotation globale d'équipement			62 à 80	
Article 121				
Dotation globale d'équipement des communes			129	
Article additionnel après l'article 121				
Principe de la globalisation progressive des subventions sur trois ans				
Article 122				
Répartition de la D.G.E. des communes			130	

	PAGES			
	Rapport	Rapport pour avis		
	Lois n° 16	Aff. Eco. n° 17	Finances n° 18	Aff. Cult. n° 19
Article 123				
Liberté d'emploi de la D.G.E. des communes			132	
Article 124				
D.G.E. des départements			133	
Article 125				
Répartition de la D.G.E. des départements			134	
Article 126				
Liberté d'emploi de la D.G.E. des départements			135	
Article additionnel après l'article 126				
Evolution des D.G.E.				
Article 127			80 à 83	
Versement au département des aides financières consenties sur le fonds national pour le développement de l'adduction d'eau et sur le fonds d'amortissement des charges d'électri- fication			136	
Article 128				
Répartition des aides pour l'eau et l'électrification			138	
Article 129				
Evolution des dotations globales d'équipement			139	
Article 130				
Délais de versement des crédits de paiement			140	
Article 131				
Décrets d'application				
Article additionnel après l'article 131				
Fixation par la loi de finances de la date de suppression des ressources fiscales des régions et de la région d'Ile-de- France				
Titre IV — Dispositions diverses et transitoires				
Article additionnel avant l'article 132				
Attribution à l'Etat de la responsabilité du logement des instituteurs	136			32
Article 132				
Prorogation de la dotation spéciale culturelle			141	

Article 133	
Prorogation de la dotation spéciale « justice »	
Article 134	
Prorogation du régime des services sanitaires et sociaux	
Loi complémentaire en matière d'aide sociale	145
Article 135	
Application aux communes des territoires d'Outre-Mer et de la collectivité territoriale de Mayotte	
Article additionnel après l'article 135	
Rapport du Gouvernement au Parlement sur les résultats financiers des transferts de compétences	

PAGES			
Rapport	Rapport pour avis		
Lois n° 16	Aff. Eco. n° 17	Finances n° 18	Aff. Cult. n° 19
		143	
145			

ANNEXE I

Auditions ministérielles auxquelles il a été procédé

- 1°) *Lois, affaires culturelles, affaires économiques, affaires sociales, finances.*
 - 8 juillet : audition M. Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.
 - 20 juillet : audition M. Fabius, ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget.
- 2°) *Lois, affaires culturelles.*
 - 8 juillet : audition M. Savary, ministre de l'Education nationale.
- 3°) *Lois, affaires sociales.*
 - 21 juillet : audition M. Beregovoy, ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale.
- 4°) *Lois, affaires économiques.*
 - 22 juillet : audition M. Quillot, ministre de l'Urbanisme et du Logement.
 - 22 juillet : audition M. Le Pensec, ministre de la Mer.
 - 22 juillet : audition M. Rocard, ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire.
 - 22 juillet : audition M. Fiterman, ministre d'Etat, ministre des Transports.
- 5°) *Lois.*
 - 20 juillet : audition M. Badinter, garde des Sceaux, ministre de la Justice.
 - 29 septembre : audition M. Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

ANNEXE II
Liste des communes de plus de 9 000 habitants
dont la police n'est pas encore étatisée (1)

Communes	Départements	Population	Communes	Départements	Population
Saint-Herblain	Loire-Atlantique	40 225	Eysines	Gironde	13 034
Rillieux-la-Pape	Rhône.....	31 151	Vitré	Ille-et-Vilaine	12 883
Orvault	Loire-Atlantique	20 239	Cournon-d'Auvergne ...	Puy-de-Dôme	12 652
Meyzieu	Rhône.....	19 505	Florange	Moselle	12 446
Ecully	Rhône.....	18 421	Challans	Vendée	12 214
Bressuire	Deux-Sèvres	18 090	Meylan	Isère	12 199
Lannion	Côtes-du-Nord	17 936	Seyssinet-Pariset	Isère	12 157
St-Sébastien-du-Loire ...	Loire-Atlantique	17 794	Moissac	Tarn-et-Garonne	12 138
Fameck	Moselle	17 755	Behren-lès-Forbach	Moselle	12 015
St-Médard-en-Jalles	Gironde	16 287	Isle-sur-la-Sorgue	Vaucluse.....	11 932
Châteaudun	Eure-et-Loir	16 113	Blagnac	Haute-Garonne	11 865
Allones	Sarthe	15 852	Revin	Ardennes	11 806
La Garde	Var	15 516	Sablé-sur-Sarthe	Sarthe	11 761
Muret	Haute-Garonne.....	15 382	Bouguenais	Loire-Atlantique	11 757
Gien	Loiret	15 348	Quimperlé	Finistère	11 712
Cluses	Haute-Savoie.....	15 268	Apt	Vaucluse.....	11 612
Illzack	Haut-Rhin	15 246	Uckange	Moselle	11 560
Sorgues	Vaucluse.....	15 057	Bollène	Vaucluse.....	11 520
Tassin-la-Demi-Lune ...	Rhône	14 975	Orthez	Pyrénées-Atlantiques ...	11 517
Chauby	Aisne	14 937	Barentin	Seine-Maritime	11 420
Bayeux	Calvados.....	14 528	Digoin	Saône-et-Loire	11 402
Gardanne	Bouches-du-Rhône	14 421	Allauch	Corrèze	11 149
Senlis	Oise.....	14 387	Amboise.....	Indre-et-Loire	11 116
Pontivy	Morbihan	14 323	Maizières-lès-Metz	Moselle	11 091
Saint-Grève	Isère	14 314	Louhans	Saône-et-Loire	11 016
Yzeu ^e	Allier	14 132	Les Herbiers	Vendée	10 977
Noyon	Oise.....	14 033	Crépy-en-Valois	Oise.....	10 920
Vertou	Loire-Atlantique	13 913	Gaillac	Tarn	10 912
Annecy-le-Vieux	Haute-Savoie.....	13 835	Gif-sur-Yvette	Essonne	10 869
Châteaubriant	Loire-Atlantique	13 826	Septèmes-les-Vallons ...	Bouches-du-Rhône	10 827
Nogent-le-Rotrou	Eure-et-Loir	13 586	Redon	Ille-et-Vilaine	10 759
Lunel	Hérault	13 559	Gueugnon	Saône-et-Loire	10 743
Saint-Genis-Laval.....	Rhône	13 470	Champagnole	Jura.....	10 714
Parthenay	Deux-Sèvres	13 039	Luxeuil-les-Bains	Haute-Saône	10 711
Le Pont-de-Claix	Isère	13 035	Yvetot.....	Seine-Maritime	10 708
Chantilly	Oise.....	10 684	Passy	Haute-Savoie.....	9 688
Béthoncourt	Doubs	10 592	Aire	Pas-de-Calais.....	9 657
Etaples	Pas-de-Calais.....	10 588	Neufchâteau	Vosges	9 633
Le Pontet	Vaucluse.....	10 532	Cernay	Haut-Rhin	9 631
Brignoles	Var	10 482	Saint-Maixent-l'École ...	Deux-Sèvres	9 613
Pithiviers	Loiret	10 442	Gray	Haute-Saône	9 602
Saverne	Bas-Rhin	10 430	Dinard	Ille-et-Vilaine	9 588
St-Jean-de-Maurienne ...	Savoie.....	10 421	Luçon	Vendée	9 574
Hombourg-Haut	Moselle	10 401	Castelnaud-le-Lez	Hérault	9 491
Auray	Morbihan	10 398	Lavelanet	Ariège.....	9 468
L'Aigle	Orne	10 209	Pont-Sainte-Maxence ...	oise	9 426
Lamballe	Côtes-du-Nord	10 169	Péronne	Somme	9 414
Tonneins	Lot-et-Garonne.....	10 137	Guénange	Moselle	9 399
Loudéac	Côtes-du-Nord	10 135	Seynod	Haute-Savoie.....	9 369
Bischowiller	Bas-Rhin	10 011	Avallon	Yonne	9 255
Géardmer	Vosges	9 984	Saint-Affrique	Aveyron.....	9 215
Plérin	Côtes-du-Nord	9 893	Rethel.....	Ardennes	9 183
La Ferté-Bernard	Sarthe	9 797	St-Just-St-Rambert	Loire	9 091
Cugnax	Haute-Garonne.....	9 789	Guipavas	Finistère	9 045
Saint-Gilles	Gard	9 755	Chamonix	Haute-Savoie.....	9 002

(1) Réponse du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, à la question écrite n° 1341 de notre collègue Paul Kauss, J.O. Débats Sénat p. 1472 du 15 septembre 1981.

ANNEXE III

Tableau de correspondance entre les articles du projet relatif à la répartition des compétences et les articles des textes votés par le Sénat en avril 1980 et en novembre 1981

Texte du projet de loi	Sénat avril 1980 (1)	Sénat novembre 1981 (2)	Texte du projet de loi	Sénat avril 1980 (1)	Sénat novembre 1981 (2)
Dispositions générales	90	67 (nouveau)	29		
Article premier			(Carte communale)		44 duodevices (nouveau)
2	91 (supprimé)	68 (nouveau)	30		
3		83 (nouveau)	31		
4			Permis de construire		
5	89	69 (nouveau)	32		
6		55 quinquies (nouveau) Premier alinéa 55 sexies (nouveau)	33		
7			Procédures d'aménagement urbain		44 quatuorvices (nouveau)
8		55 nonies (nouveau)	34		
9		55 quinquies (nouveau) 2 ^e alinéa	35		
10			Dispositions transitoires		
11			36		
12			37		
13			38		
14			39		
15		Art. 44 undevices (nouveau)	40		
Règles nationales d'urbanisme			41		
16			42		
17			43		
18		44 trevices (nouveau)	44		
19		44 vicies (nouveau)	45		
Schéma directeur			46		
20		44 vicies (nouveau)	Transports		
21		44 vicies (nouveau)	47		
22		44 vicies (nouveau)	48		
23		44 vicies (nouveau)	49		
24 P.O.S.		44 unvicies (nouveau)	50		
25		44 unvicies (nouveau)	51		
26		44 unvicies (nouveau)	Transports scolaires	83 et 84 + 88 ter	
27			52		
28			53		
			54		
			55		
			56		

Texte du projet de loi	Sénat avril 1960 (1)	Sénat novembre 1961 (2)
57		
58		
59		
60		
61		
62		
63		
Education Conseil départemental de l'Education	80	
64	85 octies (nouveau) et 85 nonies (nouveau)	44 quatuordecies (nouveau)
65		
66		
67		
68		
69	85 ter (nouveau)	
70	85	
71	85 bis (nouveau)	
(Bourses)	81 et 82	
(Coopération)	85 quinques et sexies (nouveau)	
72 Formation professionnelle		48 ter A (nouveau)
73		
74		
75		
76		
(Clarification des compétences en matière d'aide sociale	61 + 78 bis (nouveau)	44 nonies (nouveau)
77 de l'action et de l'aide sociale	63	
78 Compétences département	63	
79	78 ter (nouveau)	
80		
Compétences Etat	62	
Coordination	66 bis (nouveau)	

Texte du projet de loi	Sénat avril 1960 (1)	Sénat novembre 1961 (2)
Santé		
81		
Compétences du département	67	
82	68	
83	71 et 72 67 (BMH)	
84		
Compétences Etat + santé scolaire	69, 73, 74, 75, 70 (supprimé)	
85		
(Toxicomanie)		
86	76 et 77	
Dispositions communes		
Services	78	
77		
Règles générales	78 bis (nouveau)	
Admission	78 bis (nouveau)	
Présentation budgétaire	78 quater et quinques (nouveau)	44 decies et duodecies (nouveau)
87 Rapports département-communes	78 quater (nouveau)	44 duodecies (nouveau)
Coordination des services sociaux	78 sexies (nouveau)	
Loi complémentaire	78 septies (nouveau)	44 tredecies (nouveau)
88	78 quater (nouveau)	44 decies (nouveau)
89 premier alinéa		
Révision des barèmes	88 A (nouveau)	84 (nouveau)
89 2 ^e alinéa		
Remboursement des avances	88 bis (nouveau)	87 (nouveau)
90		
Planification		
91		44 septuodécies (nouveau) 44 duodecies (nouveau)
92	Titre V art. 127 (art. L. 163-1 à L. 163-2-6 du code des communes)	
93		
94		
95		
Environnement et Culture		
96		
97		
98		
99		
100		
101		

Texte du projet de loi	Sénat avril 1980 (1)	Sénat novembre 1981 (2)	Texte du projet de loi	Sénat avril 1980 (1)	Sénat novembre 1981 (2)
102			117	88 et 88 ter (nouveau)	86 (nouveau)
103		44 sédu.cies (nouveau)	118	88 et 88 ter (nouveau)	86 (nouveau)
104			119		
105			120		
106			DGE		
107			121		93 (nouveau)
108			122		96 (nouveau)
109			123		
110			124		
Justice			125		
111	Art. 51 à 57	Chapitre premier du Titre 11 bis	126		97 et 98 (nouveau)
Police			127		
112 (Etatisation)	59 et 60	44 quinquies (nouveau)	128		
Clarification des compétences	59 bis, 60 bis, 60 ter	44 sexies et septies (nouveaux)	129	36 à 38	94 et 95 (nouveaux)
112 et 113 (responsabilité)	89 A à 89 C		130		
Finances			131		
114	88 et 88 ter (nouveau)	86 (nouveau)	Dispositions diverses	88 quater (nouveau)	
115	88 et 88 ter (nouveau)	86 (nouveau)	132		(90 nouveau)
116	88 et 88 ter (nouveau)	86 (nouveau)	133		88 (nouveau)
			134		
			135	177	92 (nouveau)

ANNEXE IV

Les exemples étrangers

Certains modes d'organisation locale — et par voie de conséquence de répartition des compétences — sont inspirées du droit français ou s'en rapprochent, d'autres sont très différents. Parmi les premiers on peut classer, notamment, la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie. Le système qui paraît le plus éloigné de l'exemple français est le système britannique. En Grande-Bretagne « les autorités locales ne peuvent exercer que les pouvoirs qui leur sont conférés par l'acte qui les a créées, par les actes généraux du Parlement s'appliquant à toutes les autorités d'un ordre déterminé ou par des actes locaux spéciaux » alors qu'en France il y avait une détermination générale des compétences locales. La réforme actuelle aura cependant pour effet de rapprocher les deux systèmes.

Toute comparaison soulève d'autre part un problème de choix. Celui-ci ne peut se fonder que sur un critère de proximité et un critère de similitude : proximité géographique, similitude des systèmes politiques, économiques et sociaux. Ce sont donc surtout les pays du Marché Commun qui peuvent être comparés. Encore la diversité est-elle très grande parmi eux. L'exemple de l'Italie peut donner un aperçu de la complexité qui résulte de l'adjonction d'un niveau de collectivité supplémentaire tel que la région. La République Fédérale d'Allemagne présente la particularité d'avoir une structure fédérale : en conséquence dans certains domaines les Länder disposent d'une véritable souveraineté.

« Les conceptions relatives aux relations entre l'Etat et les collectivités locales diffèrent profondément d'un pays à l'autre. Aussi bien ce qui, dans un pays, est considéré comme relevant de la compétence des autorités locales peut être, dans un autre pays, de la responsabilité des autorités centrales. La relativité des solutions appliquées conduit à une grande prudence dans les conclusions à tirer de ces comparaisons » (1).

(1) J.-M. Pautier, l'Etat et les collectivités locales précité p. 52.

A. — NIVEAU DE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES :

1° Constitution :

En Italie, la Constitution de 1948 répartit les compétences entre l'Etat et les régions.

En Espagne, la Constitution de 1978 fixe la répartition des compétences par matière entre l'Etat et les communautés autonomes (articles 148, 149 et 150 de la Constitution).

L'article 149 détermine les matières qui sont de la compétence exclusive de l'Etat.

L'article 148 énumère les compétences que les communautés autonomes peuvent assumer.

En RFA (République Fédérale d'Allemagne), la Constitution de 1949 procède à la répartition des compétences entre le « Bund » et les « Länder ».

C'est la constitution de chaque Land qui fixe les compétences respectives du Land et des communes.

En Suisse :

L'article 3 de la Constitution institue :

- Une compétence générale des cantons ;
- Une compétence d'attribution pour la Confédération.

En Autriche :

Les compétences des Länder et des communes sont définies par la Constitution Fédérale et les lois constitutionnelles. Une question relève de la compétence exclusive des Länder lorsque la Constitution ne dispose pas expressément qu'elle est confiée à un organe législatif ou exécutif de la Fédération.

2° Lois :

— **En Espagne :** L'article 156-1 de la Constitution de 1978 pose le principe de l'autonomie financière, l'article 157 détermine les ressources des communautés autonomes, mais c'est une loi ultérieure qui précisera les compétences financières des régions.

— **En Italie :** Des lois ont complété l'organisation établie par la Constitution :

- Loi électorale de 1968 ;
- Il fallut plusieurs lois pour aboutir à un réel transfert de compétences (loi du 13 décembre 1970 et surtout loi du 22 juillet 1975).

La loi du 16 mai 1970 sur les finances régionales donne une interprétation assez restrictive de l'autonomie financière des régions définie en des termes généraux par l'article 119 de la Constitution.

B. — LES DOMAINES DE COMPÉTENCES :

1° Urbanisme :

En RFA, la législation fédérale fait obligation à chaque commune d'établir un plan d'utilisation des sols.

La délivrance du permis de construire appartient au directeur administratif du kreis (arrondissement) ou au maire de la ville assimilée à un kreis.

En Norvège, les communes sont directement responsables de l'urbanisme.

2° Logement :

En RFA, la législation est du domaine des Länder. Le Bund peut néanmoins intervenir et légiférer en la matière dans la mesure où une réglementation applicable à tout le territoire fédéral s'avère nécessaire.

Le financement des mesures d'aide à la construction de logements est de la responsabilité des Länder.

En Norvège, les communes sont directement responsables du logement.

3° Rénovation urbaine :

En RFA, l'initiative d'un projet de rénovation urbaine appartient à la commune ; sa réalisation est confiée soit aux services de la municipalité, soit à un concessionnaire.

4° Aménagement du territoire :

En RFA, la compétence du Bund se limite à une « législation-cadre ». La dernière loi votée date de 1965.

Divers mécanismes de concertation entre le Bund et les Länder touchant ce qu'il est convenu d'appeler les « tâches communes » (article 91 de la loi fondamentale) ont été mis en place. C'est le cas par exemple en ce qui concerne la construction ou la modernisation des universités et des grandes écoles.

— En ces domaines, le Bund (Fédération) participe financièrement au coût de ces actions ou de ces réalisations, les modalités particulières et les procédures étant précisées par la loi, avec l'accord du Bundesrat (chambre des Etats).

5° Infrastructures routières :

En RFA, la compétence « législative » de l'administration du réseau routier fédéral est de la responsabilité exclusive du Bund ; l'administration des routes fédérales à l'intérieur de chaque Land (entretien et travaux neufs) est déléguée au gouvernement du Land.

6° Action sociale :

En Italie, les régions ont la responsabilité des hôpitaux et du service de sécurité sociale.

En Angleterre, les services sociaux incombent aux districts dans les comtés métropolitains, et aux comtés non métropolitains.

En Ecosse, les régions ont la charge des services sociaux.

Au Danemark, les comtés sont compétents pour les services hospitaliers.

En Norvège, les communes sont directement responsables des services sanitaires à l'exception des hôpitaux et des services sociaux.

En Suède, les conseils de comté sont spécifiquement chargés de la santé publique et des soins médicaux.

7° Education :

En Angleterre, l'éducation primaire, secondaire, spécialisée et supérieure — à l'exception de l'enseignement universitaire — incombe aux districts dans les comtés métropolitains et aux comtés non métropolitains, et au Conseil du Grand Londres.

En RFA, l'article 91 de la loi constitutionnelle du 12 mai 1969 crée entre le Bund et les Länder une tâche commune en vue de la construction d'universités ; l'association entre le Bund et les Länder est obligatoire.

En Norvège, les communes sont directement responsables de l'enseignement primaire et secondaire.

Aux Pays-Bas, les communes sont exclusivement responsables des services de l'enseignement pré-scolaire.

C — LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS (1) :

1) Italie :

Les articles 115 et 128 de la Constitution définissent les communes, les provinces et les régions comme des collectivités locales.

Les provinces sont des organes d'auto-gouvernement local qui possèdent des pouvoirs législatifs et fiscaux dans les domaines de la santé, du logement, de l'urbanisme, de l'agriculture, de l'éducation et des travaux publics.

Les communes et les provinces exercent des fonctions exclusivement administratives.

Les régions exercent la tutelle sur les communes et les provinces.

L'article 127 de la Constitution prévoit un contrôle de légalité et d'opportunité de l'Etat sur l'activité des régions, de même qu'un contrôle sur l'activité administrative des régions (article 125).

(1) Des éléments complémentaires concernant dans les structures et le régime juridique figurent dans les rapports de Tinguy et M. Giraud (Tome I).

2) Angleterre :

Le territoire est divisé en :

— Comtés métropolitains qui couvrent les principales agglomérations autres que celle du grand Londres.

Ces comtés sont divisés en districts.

— Comtés non métropolitains divisés en districts construits autour d'une ville moyenne qui assume les principales fonctions urbaines pour le territoire du district.

Dans les districts à dominante rurale, il existe un échelon supplémentaire d'administration : la paroisse.

Malgré l'absence d'un texte de loi de portée générale, deux caractéristiques sont communes à toutes les collectivités locales britanniques :

Les comtés jouent un rôle important dans la gestion municipale et la fonction « exécutive » appartient non pas à l'élu mais à un fonctionnaire. La séparation traditionnelle des fonctions entre élus et fonctionnaires dans les collectivités anglaises confie l'élaboration de la politique aux conseillers et sa mise en application aux fonctionnaires. Les rapports entre collectivités locales et administration centrale prennent rarement la forme d'une tutelle juridique, sauf dans des domaines particuliers, tels que la police et la lutte contre l'incendie. Les administrations centrales donnent de simples avis et agissent surtout par le biais financier. Les actes des collectivités locales sont également soumis depuis 1974 au contrôle de « médiateurs » qui sont des commissaires indépendants, ne possédant pas de pouvoirs de sanction.

3) Espagne :

La Constitution de 1978 détermine l'organisation territoriale fondée sur la nation et les régions.

Constitution de communautés autonomes :

— Chaque communauté peut créer son propre statut à condition de respecter la Constitution : l'organisation des régions et leurs compétences figurent dans le même texte ;

— Le contrôle de l'Etat sur les communautés autonomes est essentiellement un contrôle sur les actes. Le tribunal constitutionnel est chargé de sanctionner les empiètements des communautés autonomes sur les compétences d'Etat ;

— La tutelle des collectivités locales peut être transférée de l'Etat vers les communautés autonomes.

4) Norvège :

Dans chaque commune :

— L'organe délibérant est le conseil de commune, élu pour 4 ans.

— Le conseil municipal, élu par et parmi les membres du conseil de communes pour 4 ans. Il surveille l'administration de la commune.

— Un maire et un maire adjoint sont élus pour 2 ans par le conseil de commune parmi les conseillers municipaux.

Chaque comté (« Fylkes Kommuner ») comprend :

— Le conseil de comté, organe délibérant. Ses membres sont élus pour 4 ans par les conseils des communes faisant partie de la commune de comté (un membre pour 6 000 habitants). Il administre les affaires du comté.

— Le comité permanent de comté peut être considéré en quelque sorte comme l'exécutif du conseil de comté, élu pour 4 ans par et parmi le conseil de comté.

— Un maire de comté et un maire adjoint sont élus par le conseil de comté au sein du comité pour 4 ans.

— Le gouverneur de comté, chef de l'administration du comté, est nommé par le gouvernement.

5) Suède :

Dans chaque commune civile ou « municipale », l'organe délibérant est le conseil municipal, élu pour trois ans au suffrage universel direct en même temps que les conseils de comtés. Un président est élu chaque année. Le conseil municipal comprend de 31 à 101 membres selon la population de la commune.

Le comité exécutif est le comité communal. Ses membres et son président sont élus par les conseillers. Il est l'organisme d'exécution en matière financière et administrative.

Dans le comté, le conseil de comté est l'organe délibérant. Il rassemble le gouverneur de comté, président : cinq membres nommés par le gouvernement et cinq désignés par le conseil ; 33 à 140 conseillers élus au suffrage universel direct pour trois ans.

• Le comité d'administration ou comité exécutif rassemble le président et des membres (minimum 5) élus par le conseil pour trois ans.

6) Belgique :

La commune comprend : un conseil élu pour six ans : l'exécutif (collège composé du bourgmestre, nommé par le Roi au sein du conseil et des échevins).

La structure des provinces correspond à peu près à celles des départements français.

Chaque province comprend : le conseil, organe délibérant qui est élu pour quatre ans ; le gouverneur, exécutif, nommé par le Roi ; et la « députation permanente » (le gouverneur plus six députés permanents élus par le conseil pour quatre ans).

Jusqu'à la révision de la Constitution en 1970, le schéma des institutions belges, s'établissait à trois niveaux : l'Etat, les provinces et les communes.

Depuis, la situation est devenue plus complexe du fait de la création de trois communautés culturelles : française, néerlandaise et allemande et de trois régions qui, aux termes de la Constitution, constituent des entités politiques et administratives.

7) Danemark :

Les comtés sont divisés en districts. Les districts correspondent aux communes françaises.

— Aux deux niveaux, il y a un organe délibérant : le conseil de comté, élu ; et le conseil de district, élu.

Le président du conseil (de comté ou de district) est élu au sein du conseil. Il est en même temps le chef de l'administration.

— L'exécutif est réparti entre le président et un certain nombre de comités.

Copenhague, la capitale, a un statut propre.

8° RFA :

Le système fédéral s'articule en quatre niveaux :

- 1° L'Etat fédéré ;
- 2° La circonscription régionale ;
- 3° L'arrondissement ;
- 4° La commune.

Les deux échelons intermédiaires fonctionnent essentiellement comme des organes relais.

Dans les rapports entre le Land et les communes, le Land contrôle la légalité, et dans plusieurs cas aussi, l'opportunité des actes communaux.

9° Autriche :

L'Autriche a les structures d'un Etat fédéral. Vienne, capitale fédérale, est à la fois un « Land » et une commune.

Dans chaque « Land », l'organe délibérant est la Diète ou « Landtag », élu au suffrage universel direct. L'exécutif est le gouvernement du Land. Il comprend des membres élus par la Diète et le Président, chef du gouvernement du Land : le « Landes hauptmann », élu aussi par la Diète.

La Commune est la cellule de base du Land. L'organe délibérant est le conseil municipal, élu au suffrage universel direct. L'exécutif est le gouvernement de commune. Il comprend le « bourgmestre », maire élu par le conseil municipal.

Un échelon intermédiaire existe entre les communes et le « Land » : le « Bezirk » ou district politique. Il s'agit d'une entité administrative du « Land » sans personnalité juridique.

9° Suisse :

L'Etat est fédéral.

Dans les cantons :

1° L'organe délibérant est le Grand Conseil élu. Il exerce l'autorité législative et en même temps, il est un organe de contrôle. Il surveille toute l'administration et la justice. Toutefois, sa compétence peut être limitée par le référendum décidé à l'initiative de la population.

2° L'exécutif est le Conseil d'Etat. Il exécute les lois et décisions cantonales (budget cantonal, enseignement, assistance...).

Les structures communales sont très complexes. Il n'existe pas de régime uniforme, mais 25 législations cantonales pouvant présenter d'assez grandes différences. De plus, il existe plusieurs sortes de communes :

— La commune bourgeoise ou bourgeoisie (2 000 environ) groupant des personnes originaires d'un même lieu. Sa tâche principale est d'administrer leur patrimoine qui peut être très important.

— La commune ecclésiastique réunit dans une région donnée des personnes appartenant à la même confession.

— La commune politique ou commune des habitants qui depuis 1830 a pris le pas sur les autres types de communes. Elle se définit comme une collectivité publique locale exerçant sur un territoire limité des pouvoirs étatiques.

La commune a deux organes :

— L'organe délibérant qui est dans la plupart des cantons, le corps électoral lui-même, c'est-à-dire l'ensemble des citoyens actifs domiciliés dans la commune. Seules les villes ont la faculté d'instituer une assemblée élue : l'assemblée communale. Dans quelques cantons existe le Parlement communal représentation réduite du corps électoral.

— L'organe exécutif est constitué le plus souvent selon le principe de la collégialité. Composé de 5 à 9 personnes, ce conseil communal est présidé par un magistrat élu dont les pouvoirs n'excèdent pas ceux de ses collègues.