

SÉNAT

PREMIERE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 décembre 1985.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE, portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécarn, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1^{re} lecture : 3023, 3063 et in-8° 910.

Commission mixte paritaire : 3280.

Nouvelle lecture : 3273, 3296 et in-8° 1001.

Sénat : 1^{re} lecture : 107, 161, 178, 194, 214 et in-8° 84 (1985-1986).

Commission mixte paritaire : 268 (1985-1986).

Nouvelle lecture : 275 (1985-1986).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	Pages
Première partie : Exposé général	3
Introduction	4
I. — Des convergences de vues	4
II. — Des divergences d'appréciation	6
Conclusion	8
Deuxième partie : Amendements présentés par la commission	9

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Sénat est saisi, en nouvelle lecture, du projet de loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales.

En effet, la commission mixte paritaire, qui s'est réunie le 20 décembre 1985 au Palais du Luxembourg, n'a pu, en raison notamment du caractère composite du projet de loi, élaborer un texte commun sur ses dispositions restant en discussion.

Toutefois, la réunion de la commission mixte paritaire a permis un fructueux échange de vues qui s'est traduit par des rapprochements sur un nombre non négligeable de dispositions. Ces accords partiels ont été consacrés, ce matin, par l'Assemblée nationale lors de la nouvelle lecture du projet de loi. En l'occurrence, votre rapporteur, qui se félicite de cette méthode de travail et de ses résultats positifs tient à remercier son homologue de l'Assemblée nationale, M. Michel Sapin, pour la qualité de sa contribution à la tâche menée en commun.

Toutefois, la large convergence de vues qui s'est manifestée lors de la commission mixte paritaire laisse subsister des divergences d'appréciation.

Parmi ces désaccords qui expliquent l'échec de la commission mixte paritaire, certains apparaissent comme majeurs et notamment les modalités de la participation des communes au financement des écoles à fréquentation intercommunale, les conditions du partage des services extérieurs de l'Etat ainsi que le calendrier et les modalités du transfert aux départements des bibliothèques centrales de prêts.

I. — DES CONVERGENCES DE VUES

Les accords intervenus en commission mixte paritaire se sont concrétisés, à l'Assemblée nationale, par l'adoption d'un nombre important d'articles dans leur rédaction arrêtée par les membres de la commission mixte paritaire.

En conséquence, votre commission des lois vous demandera d'adopter sans modification :

● Au **titre premier** relatif aux relations financières entre l'Etat et les collectivités :

— l'**article premier** qui, pour diminuer les pertes de droits à compensation consécutives à des produits exceptionnels de droits de mutation en 1983, prévoit qu'une somme de 25 millions de francs sera répartie entre les neuf départements concernés pour 40 % au prorata de la perte absolue de dotation générale de décentralisation ou de l'accroissement de l'ajustement opéré sur la fiscalité transférée et, pour 60 % au prorata de l'importance relative de cette perte ou de cet accroissement par rapport aux droits à compensation du département ;

— l'**article premier bis**, relatif à la compensation d'une perte de produit fiscal, dans sa rédaction plus générale issue des travaux du Sénat ;

— l'**article 2**, qui prévoit le remboursement en **deux annuités** de la dette contractée par l'Etat envers les communes au titre des bureaux municipaux d'hygiène.

● Au **titre II** portant dispositions générales relatives à l'exercice des compétences :

— l'**article 9** qui dresse la liste non exhaustive des tâches exercées par le service départemental d'action sociale qui peuvent entrer dans le champ de la convention de collaboration entre l'Etat et le département.

● Au **titre III** relatif au transfert de compétences en matière d'actions culturelles :

— l'**article 12-A** qui fixe les modalités de répartition entre les départements de certains crédits afférents au fonctionnement des bibliothèques ;

— l'**article 14** qui précise que les crédits affectés, en **1985**, à l'enrichissement et à l'informatisation des bibliothèques ainsi qu'à la coopération entre bibliothèques seront intégrés au 1^{er} janvier 1987 dans la dotation générale de décentralisation après leur actualisation ;

— l'**article 15** qui, nonobstant le transfert des musées, maintient les mécanismes actuels des concours financiers de l'Etat ;

— les **articles 16, 17 et 17 bis** relatifs à la prise en charge par l'Etat de certains enseignements supérieurs artistiques dans la mesure où la liste de ces enseignements sera établie après avis non seulement du comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, mais également du comité des finances locales ;

— l'**article 19** qui crée, au sein de la dotation générale de décentralisation, un concours particulier destiné aux bibliothèques municipales.

• Au **titre IV** portant dispositions diverses, l'**article 23 bis** relatif à la responsabilité civile de l'Etat en cas d'émeute.

Par ailleurs, il convient de souligner que l'Assemblée nationale a adopté dans leur rédaction issue des travaux du Sénat :

— l'**article 18** qui maintient, pour les archives, le mécanisme des concours financiers de l'Etat ;

— l'**article 24 bis** relatif à la déconcentration de la procédure de dissolution d'un syndicat mixte ;

— l'**article 29 bis** qui instaure un délégué suppléant lorsqu'une commune n'est représentée que par un seul délégué dans le comité d'un syndicat de communes ;

— l'**article 32** qui introduit des dérogations aux conditions requises pour être nommé directeur du service départemental d'incendie et de secours ;

— et les **articles 35 et 36** modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

Mais ces rapprochements ne sauraient masquer les divergences d'appréciation qui subsistent entre les deux Assemblées.

II. — DES DIVERGENCES D'APPRECIATION

La persistance de désaccords entre les deux Assemblées conduit votre commission à vous proposer des amendements destinés à infléchir certaines dispositions du projet de loi dans le sens des préoccupations exprimées par le Sénat.

Au **titre premier** relatif aux relations financières entre l'Etat et les collectivités locales votre commission vous demande, à l'**article 3**, d'adopter un amendement précisant que l'attribution de garantie, versée au titre de la première part du surplus du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, à une commune cessant de remplir les conditions requises est égale à celle perçue l'année précédente et, que le montant de cette attribution décroît de 20 % par an.

S'agissant du **titre II** portant dispositions générales relatives à l'exercice de compétences, votre commission vous demandera, à l'**article 8**, relatif aux conventions de partage des services extérieurs de l'Etat, de fixer au 1^{er} janvier 1987 la date à laquelle le partage peut, à défaut de convention, être effectué par arrêté conjoint des ministres intéressés. Cette disposition, qui constitue un des points majeurs de désaccord entre les deux assemblées, est notamment destinée à permettre aux présidents de conseils généraux de disposer d'un délai raisonnable pour négocier avec les représentants de l'Etat les conventions de partage des directions départementales de l'équipement. Par ailleurs, votre commission n'a pas admis la validation rétroactive de l'article 6 du décret du 31 juillet 1985, opérée par cette disposition.

Au **titre III** relatif au transfert de compétences en matière d'action culturelle votre commission vous demandera, à l'**article 12**, de reprendre le texte, adopté par le Sénat en première lecture, qui tend :

— à subordonner l'entrée en vigueur du transfert des bibliothèques centrales de prêts à l'achèvement du programme d'équipement réalisé par l'Etat (1^{er} janvier 1990) ;

— à préciser que le crédit qui sera, à la date du transfert, intégré dans la dotation générale de décentralisation sera d'un montant égal à la moyenne actualisée des crédits consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêts pendant les quatre années précédant le transfert.

En effet, le Sénat a jugé indispensable cette « mise à niveau préalable » des bibliothèques centrales de prêts avant leur transfert aux départements.

Au **titre IV** portant dispositions diverses, votre commission vous proposera aux **articles 20 et 21** de réintroduire le critère de la durée du retard pour déclencher, de façon alternative avec le critère du montant du principal, la procédure automatique d'inscription et de mandatement d'office des intérêts moratoires dus par les collectivités locales à leurs fournisseurs.

S'agissant de l'adaptation de la législation funéraire prévue à l'**article 26**, votre rapporteur se félicite des rapprochements intervenus.

En effet, l'Assemblée nationale a approuvé certaines des dispositions introduites par le Sénat et notamment :

- la possibilité offerte à un mandataire d'organiser, au nom de la famille, les funérailles du défunt ;
- le report au 1^{er} janvier 1987 de la date d'entrée en vigueur de la dérogation au monopole de la commune de mise en bière ;
- la soumission à un agrément des entreprises privées de pompes funèbres.

Toutefois, votre commission des lois vous présente un amendement qui tend à offrir aux maires des communes où le service extérieur des pompes funèbres n'est pas organisé et sur le territoire desquelles aucune entreprise de pompes funèbres n'est implantée, la faculté de désigner les entreprises qui assurent habituellement le service extérieur dans ces communes.

A l'**article 30** relatif à la possibilité offerte à une commune de se retirer d'un syndicat en cas de désaccord avec une décision d'extension des compétences de cet organisme, votre commission vous demande d'adopter un amendement qui vise :

- à étendre cette faculté à toutes les communes membres de l'organe de coopération en supprimant le seuil de population ;
- à préciser que la commune continue de participer au financement des équipements réalisés à la date de son retrait ;
- à supprimer le caractère rétroactif de cette disposition.

A l'**article 31**, relatif à la répartition entre les communes des dépenses de fonctionnement afférentes aux écoles à fréquentation intercommunale, votre commission a décidé, à l'issue d'un large débat, d'accepter le caractère progressif de la mise en œuvre des nouvelles dispositions.

Elle vous présente, toutefois, trois amendements qui tendent :

— à supprimer l'entrée en vigueur par anticipation (année scolaire 1986-1987 et pour un montant égal à 20 % de la contribution due par la commune de résidence) des nouvelles dispositions ;

— à annuler la possibilité de déterminer, par décret en conseil d'Etat, les cas dans lesquels une commune est tenue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants résidant sur son territoire, lorsque leur inscription dans une autre commune est justifiée par des contraintes liées aux obligations professionnelles des parents ou à des raisons médicales.

En effet, les maires des communes de résidence doivent conserver la plénitude de leur pouvoir d'approbation de la scolarisation des enfants en dehors de leurs communes.

Enfin, votre commission vous proposera de rétablir, d'une part, l'**article 33** qui permet à certains établissements hôteliers d'exploiter plus d'une licence de boissons et, d'autre part, l'**article 34** qui prévoit qu'en cas d'absence du maire, celui-ci peut se faire remplacer soit par un adjoint de son choix, soit par un conseiller municipal après accord du conseil municipal.

Sous le bénéfice des observations formulées et sous réserve des amendements proposés, votre commission des lois vous demande d'adopter le projet de loi portant dispositions relatives aux collectivités locales.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article 3.

Amendement : Rédiger comme suit le huitième alinéa du texte proposé pour remplacer le 1^o du paragraphe II de l'article 1648 B du code général des impôts :

« Lorsqu'une commune cesse de remplir les conditions requises pour bénéficier de la part principale du surplus des ressources du fonds, cette commune perçoit, à titre de garantie, une attribution égale à 80 % de celle perçue l'année précédente. Pour les années ultérieures, ce pourcentage est diminué de vingt points par an. »

Article 8.

Amendement : Rédiger comme suit le début de la dernière phrase du texte proposé par le paragraphe II de cet article pour le dernier alinéa de l'article 8 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 :

« A défaut de convention conclue avant le 1^{er} janvier 1987, un arrêté conjoint... »

Article 12.

Amendement :

I. — Il est inséré dans la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée un article 60-1 ainsi rédigé :

« *Art. 60-1.* — L'entrée en vigueur de l'article 60 ci-dessus est subordonnée à la réalisation par l'Etat d'un programme d'équipement des bibliothèques centrales de prêt.

« Ce programme sera achevé dans un délai de quatre ans à compter de la date d'entrée en vigueur des transferts de compétence en matière d'action culturelle mentionnée au dernier alinéa de l'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée.

« A l'expiration de ce délai, un crédit égal au montant moyen actualisé du taux prévu au troisième alinéa de l'article 98 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, des crédits d'équipement consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt pendant les trois années précédant la date d'entrée en vigueur de l'article 60 ci-dessus est intégré dans la dotation générale de décentralisation. »

II. — Après le paragraphe II de l'article 98 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, il est inséré un paragraphe II *bis* ainsi rédigé :

« *II bis.* — Les crédits d'équipement figurant au budget de l'Etat qui font l'objet d'une intégration dans la dotation générale de décentralisation sont répartis au prorata des crédits de fonctionnement correspondant à la compétence considérée et entre les mêmes collectivités. »

Article 20.

Amendement : Rédiger comme suit la première phrase du premier alinéa du texte proposé pour l'article 12-1 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 :

« Dans le cadre des commandes publiques, lorsque des intérêts moratoires ne sont pas mandatés en même temps que le principal, ce dernier étant d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret ou le retard de mandatement des intérêts moratoires excédant un nombre de jours fixé par ce même décret, le comptable assignataire de la dépense en informe l'ordonnateur et le représentant de l'Etat dans le département, dans un délai de dix jours suivant la réception de l'ordre de paiement. »

Article 21.

Amendement : Rédiger comme suit la première phrase du premier alinéa du texte proposé pour l'article 53-1 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 :

« Dans le cadre des commandes publiques, lorsque des intérêts moratoires ne sont pas mandatés en même temps que le principal, ce dernier étant d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret ou le retard de mandatement des intérêts moratoires excédant un nombre de jours fixé par ce même décret, le comptable assignataire de la dépense en informe l'ordonnateur et le représentant de l'Etat dans le département, dans un délai de dix jours suivant la réception de l'ordre de paiement. »

Article 26.

Amendement : Compléter le paragraphe I du texte proposé pour l'article L. 362-4-1 du code des communes par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes où le service extérieur des pompes funèbres n'est pas organisé et sur le territoire desquelles aucune entreprise de pompes funèbres n'est implantée, le maire peut désigner les entreprises qui assurent habituellement, dans la commune, le service extérieur des pompes funèbres. »

Article 30.

Amendement :

A. — Rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article L. 163-17-2 du code des communes :

« A l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la création d'un syndicat, une commune membre peut demander, dans un délai de six mois, à se retirer du syndicat si une délibération du comité a décidé une extension des attributions initiales du syndicat contre son avis, exprimé par ses délégués au comité et par son conseil municipal en application de l'article L. 163-17 du présent code. »

B. — A la fin du troisième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article L. 163-17-2 du code des communes, remplacer les mots :

« ...aux équipements dont elle bénéficie ».

par les mots :

« ...aux équipements réalisés avant son retrait ».

Amendement : Supprimer le paragraphe II de cet article.

Article 31.

Amendement : Supprimer le cinquième alinéa du texte proposé pour le paragraphe I de l'article 23 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée.

Amendement : A la fin de l'avant-dernier alinéa du texte proposé pour le paragraphe I de l'article 23 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée, remplacer les mots :

« ..., qu'à raison d'un tiers au titre de l'année scolaire 1987-1988 et des deux tiers au titre de l'année scolaire 1988-1989 »

par les mots :

« ..., qu'à raison de la moitié de son montant au titre de l'année scolaire 1987-1988 ».

Amendement : Rédiger comme suit le paragraphe II du texte proposé pour l'article 23 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée :

« II. — A titre transitoire, pour les années scolaires 1985-1986 et 1986-1987, la répartition des dépenses des écoles maternelles, des classes enfantines ou des écoles élémentaires publiques se fait dans les conditions prévues aux alinéas ci-après.

« Pour l'année scolaire 1985-1986, sont seuls applicables les accords entre communes en vigueur au 1^{er} octobre 1985.

« En outre, pour l'année scolaire 1986-1987 seront applicables les accords entre communes conclus avant le premier octobre 1986. »

Article 33.

Amendement : Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Le deuxième alinéa de l'article L. 29 du code des débits de boissons est remplacé par les dispositions suivantes :

« Toutefois, l'interdiction prévue à l'alinéa précédent n'est pas applicable quand les débits sont exploités dans les hôtels classés « de tourisme » dans les catégories deux, trois, quatre étoiles et quatre étoiles luxe, ainsi que, sur agrément particulier, dans les catégories une étoile.

« Cette interdiction n'est pas non plus applicable quand les débits de boissons à consommer sur place de quatrième catégorie sont exploités dans des restaurants de service à table, ainsi que, sur agrément particulier dans les restaurants où l'auto-service est la règle, et quand les débits de boissons à consommer sur place de troisième et quatrième catégories sont exploités dans des restaurants de tourisme. Le bénéfice de ces exclusions est accordé dans des conditions déterminées par arrêté. »

Article 34.

Amendement : Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

L'article L. 122-13 du code des communes est ainsi rédigé :

« *Art. L. 122-13.* — En cas d'absence le mettant dans l'impossibilité matérielle d'exercer ses fonctions, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par l'adjoint de son choix ou, après approbation du conseil, par un conseiller municipal de son choix, nonobstant l'ordre du tableau.

« En cas de suspension, de révocation ou d'empêchement autre que le cas visé à l'alinéa précédent, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoints, par un conseiller municipal désigné par le conseil, sinon pris dans l'ordre du tableau. »