

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

---

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

## AVIS

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi,*  
**ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.**

Par M. Joseph RAYBAUD,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

**Voir les numéros :**

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

Sénat : 371 (1981-1982) et 32 (1981-1982).

---

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

## SOMMAIRE

	Page
Avant-propos .....	7
<b>PREMIERE PARTIE. — LA RÉFORME PROPOSÉE DÉFINIT UNE NOUVELLE LOGIQUE INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>9</b>
<b>I. — Le principe de la libre administration des collectivités territoriales est clairement affirmé .....</b>	<b>9</b>
A. — <i>Le président du conseil général et le président du conseil régional deviennent, comme le maire pour le conseil municipal, l'exécutif de leur assemblée .....</i>	<i>9</i>
1. La définition de l'organe exécutif .....	9
2. Les fonctions du préfet, appelé désormais commissaire de la République, sont modifiées en conséquence .....	10
B. — <i>Les collectivités territoriales s'administrent désormais librement .....</i>	<i>10</i>
1. Les délibérations, arrêtés et conventions relatives aux marchés pris par les autorités territoriales compétentes sont exécutoires de plein droit .....	10
2. Un pouvoir d'intervention économique limité est reconnu aux trois collectivités territoriales et une mission d'assistance technique est dévolue au département .....	10
<b>II. — Dans le domaine financier et comptable, ce principe de la libre administration des collectivités territoriales s'exerce sous le contrôle de juridictions des comptes .....</b>	<b>12</b>
A. — <i>Une nouvelle organisation du contrôle juridictionnel des comptes est mise en place .....</i>	<i>12</i>
1. Des chambres régionales des comptes sont créées .....	12
2. Un double degré de juridiction comptable est défini .....	12
3. Les prérogatives de la Cour de discipline budgétaire sont étendues aux ordonnateurs territoriaux élus .....	13
B. — <i>Les compétences de ces juridictions sont de trois ordres .....</i>	<i>13</i>
1. Les chambres régionales des comptes exercent un contrôle juridictionnel .....	13
2. Les chambres régionales des comptes exercent un contrôle de nature administrative .....	14
3. Les chambres régionales des comptes s'assurent du bon emploi des deniers publics et peuvent présenter des observations sur la gestion des collectivités territoriales .....	14
<b>III. — La responsabilité des autorités territoriales peut être engagée à l'occasion du contrôle de leurs actes, exercé désormais a posteriori .....</b>	<b>15</b>
A. — <i>Les actes des autorités territoriales sont désormais soumis à un contrôle a posteriori .....</i>	<i>15</i>
1. Le projet de loi définit avec précision les modalités d'exercice du contrôle a posteriori .....	15

	Pages
2. Les limites apportées à la libre administration des collectivités territoriales sont strictement définies .....	16
<b>B. — La responsabilité des autorités territoriales peut être désormais engagée devant la Cour de discipline budgétaire .....</b>	<b>16</b>
1. Les ordonnateurs territoriaux élus sont désormais justiciables de la Cour de discipline budgétaire .....	17
2. La réquisition du comptable, désormais possible, engage la responsabilité personnelle de l'ordonnateur territorial .....	17
 <b>DEUXIEME PARTIE. — LA COHERENCE DE CETTE NOUVELLE REPARTITION DES POUVOIRS EST, EN EFFET, PLUS APPARENTE QUE REELLE ....</b>	 <b>19</b>
<b>I. — La procédure de contrôle a posteriori proposée n'apporte pas les garanties d'efficacité indispensables .....</b>	<b>19</b>
<b>A. — La première caractéristique du nouveau système mis en place est sa lenteur .....</b>	<b>19</b>
1. Le contrôle de la légalité exige certains délais .....	20
2. Le contrôle exercé par les chambres régionales des comptes est fonction de la disponibilité des documents comptables .....	20
<b>B. — Le nouveau système envisagé apparaît d'une particulière lourdeur ....</b>	<b>22</b>
1. Les élus assument désormais une responsabilité personnelle dans l'exercice de leur mandat .....	22
2. Le bon fonctionnement du dispositif de contrôle mis en place exige des moyens importants .....	23
<b>C. — Le système proposé se révèle parfois inadapté .....</b>	<b>24</b>
1. Certaines des procédures risquent de se révéler inopérantes .....	24
2. La réforme proposée crée les conditions du développement de nouvelles tutelles .....	25
 <b>II. — Des aménagements particuliers sont apportés à la région .....</b>	 <b>26</b>
<b>A. — Ses attributions, tout en demeurant spécialisées, font l'objet d'un élargissement qui suppose des ressources accrues .....</b>	<b>26</b>
1. Des attributions qui demeurent spécialisées .....	26
2. Des attributions dont l'élargissement suppose des ressources accrues .....	27
<b>B. — L'affirmation de la vocation planificatrice de la région implique la définition de moyens de coordination et de mécanismes d'arbitrage .....</b>	<b>33</b>
1. Une vocation planificatrice .....	33
2. La nécessité de moyens de coordination .....	33
3. Le besoin de mécanismes d'arbitrage .....	34
<b>C. — Des modalités problématiques de changement de statut .....</b>	<b>36</b>
1. Aujourd'hui, les prérogatives de l'établissement public régional sont accrues mais ses ressources sont plafonnées .....	36
2. Au moment de sa transformation en collectivité territoriale, la région risque de ne pas disposer de ressources suffisantes pour exercer pleinement ses nouvelles compétences .....	36
3. En définitive, l'adaptation des ressources de la région à ses nouvelles attributions risque de provoquer une augmentation de la pression fiscale globale .....	37
 <b>CONCLUSION. — Le dispositif financier .....</b>	 <b>39</b>
1. La dotation « culture » .....	40
2. La dotation « instituteurs » .....	40
3. La suppression des contingents de police .....	41
4. La dotation « justice » .....	41

	Pages
TROISIEME PARTIE. — EXAMEN EN COMMISSION .....	43
QUATRIÈME PARTIE. — EXAMEN DES ARTICLES .....	51
Article premier. — Libre administration des collectivités locales ; répartition des compétences et des ressources .....	51
TITRE PREMIER. — Des droits et libertés de la commune .....	53
Article 3. — Contrôle de la légalité des actes des autorités communales .....	53
Article 4. — Interventions à caractère économique et social des communes .....	55
Article 5 A (nouveau). — Délais de vote du budget communal .....	57
Article 5. — Rétablissement de l'équilibre lorsque le budget communal n'est pas voté en équilibre réel .....	59
Article 6. — Rétablissement de l'équilibre lorsque l'exécution du budget précédent a fait apparaître un déficit .....	61
Article 8. — Procédure d'inscription et de mandatement d'office des dépenses obligatoires .....	63
Article 9. — Nomination du comptable communal .....	64
Article 10. — Réquisition par le maire du comptable communal .....	65
Article 11. — Application aux groupements de communes ; non-application aux services sanitaires et sociaux ; participation financière de l'Etat .....	68
Article 12. — Responsabilité des ordonnateurs municipaux devant la Cour de discipline budgétaire .....	70
Article 14. — Abrogations ; application aux départements d'Alsace-Moselle .....	71
TITRE II. — Des droits et libertés du département .....	76
Article 16. — Compétences du conseil général .....	76
Article 18. — Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil général .....	77
Article 18 bis (nouveau). — Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil général .....	78
Article 18 quinquies (nouveau). — Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil général .....	79
Article 18 septies (nouveau). — Assistance technique et financière aux communes ..	80
Article 32. — Notification et contrôle de légalité des actes des autorités départementales .....	81
Article 34. — Interventions départementales à caractère économique et social .....	83
Article 36. — Délais de vote et procédures de redressement du budget départemental.	84
Article 37. — Procédures d'inscription et de mandatement des dépenses obligatoires ..	85
Article 38. — Nomination du comptable départemental .....	87

	Pages
Article 39. — Réquisition par le président du conseil général du comptable départemental .....	88
Article 40. — Application aux établissements publics départementaux, à l'exception des services sanitaires et sociaux ; participation financière de l'Etat .....	90
Article 42. — Responsabilité des ordonnateurs départementaux devant la Cour de discipline budgétaire .....	91
TITRE III. — Des droits et libertés des régions .....	93
Article 45. — Erection de la région en collectivité territoriale .....	93
Article 47 quater (nouveau). — Missions des établissements publics régionaux .....	94
Article 48. — Extension des compétences des établissements publics régionaux ....	95
Article 48 bis (nouveau). — Rôle des établissements publics régionaux en matière de planification .....	98
Article 48 ter (nouveau). — Comités régionaux des prêts .....	100
Article 49. — Caractère exécutoire des actes du conseil régional .....	101
Article 51. — Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil régional .....	104
Article 51 bis (nouveau). — Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil régional .....	106
Article 51 quinquies (nouveau). — Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil régional .....	107
Article 53. — Régime comptable des régions .....	108
Article 54. — Contrôle sur les actes budgétaires des régions .....	111
Article 55. — Responsabilité des ordonnateurs régionaux devant la Cour de discipline budgétaire .....	112
TITRE IV. — Dispositions communes .....	114
Article 56. — Organisation de la chambre régionale des comptes .....	114
Article 56 bis (nouveau). — Organisation de la chambre régionale des comptes ....	115
Article 57. — Compétences de la chambre régionale des comptes .....	117
Article 58. — Rapport annuel de la Cour des comptes .....	120
Article 58 bis (nouveau). — Modification des dispositions législatives relatives à la Cour des comptes .....	121
Article additionnel après l'article 60 .....	122
Chapitre III .....	122
Articles additionnels après l'article 61 B. — Création d'une dotation globale d'équipement .....	123
Article additionnel 61 C. ....	125
Article additionnel 61 D .....	126

	<b>Pages</b>
<b>Article additionnel 61 E</b> .....	128
<b>Article additionnel 61 F</b> .....	129
<b>Article additionnel 61 G</b> .....	131
<b>Article additionnel 61 H</b> .....	131
<b>Article 61. — Dotation de l'Etat aux collectivités locales en matière culturelle</b> .....	134
<b>Article 62. — Allégement des charges communales de logement des instituteurs</b> ....	138
<b>Article 63. — Suppression des contingents de police</b> .....	142
<b>Article 64. — Prise en charge par l'Etat de dépenses concernant le service public de la justice</b> .....	143
<b>Article additionnel après l'article 65</b> .....	145
<b>Amendements présentés par la Commission</b> .....	147

---

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, s'inscrit dans une longue et parfois difficile évolution historique au terme de laquelle la France est devenue un Etat moderne.

Colbert avait rêvé en vain d'un Etat aux structures administratives cohérentes, doté de finances saines. En réaction contre les expériences révolutionnaires, le Consulat et Bonaparte étaient parvenus à définir les grandes lignes d'une administration organisée et forte, mais en niant les libertés locales. Depuis cette époque, soit en moins de deux siècles, les communes et les départements ont progressivement retrouvé leur autonomie et accru leurs pouvoirs.

Le développement de leur action et de leurs missions depuis la dernière guerre a mis en évidence la lourdeur de certaines procédures administratives ou financières. Un effort de réflexion sur le rôle et les moyens des communes avait conduit le précédent Gouvernement à soumettre à notre Assemblée, en 1979, un projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

Le texte qui nous est soumis aujourd'hui envisage un domaine plus vaste que celui traité voici deux ans puisque sont concernés non seulement les communes, mais aussi les départements et les régions. Il est cependant moins complet puisque la définition des compétences et des ressources fera l'objet de lois ultérieures. Il est surtout très différent dans son économie puisqu'il supprime tout contrôle *a priori* et institue une procédure nouvelle de contrôle *a posteriori*.

L'attention de notre commission des Finances s'est portée tout naturellement sur les dispositions économiques et financières et, plus particulièrement, sur les mécanismes définis dans le projet de loi pour assurer le contrôle de l'utilisation des deniers publics, la liberté ainsi donnée aux conseils municipaux, généraux et régionaux appelant une responsabilité accrue des élus, exécutif de ces collectivités territoriales.

En raison même de la rapidité avec laquelle ce texte a été élaboré et présenté au Parlement, certaines informations ont fait défaut à notre Commission. Le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, la création de nouveaux services administratifs par ces collectivités, l'institution de chambres régionales des

comptes et le renforcement des tribunaux administratifs ne manqueront pas d'avoir des conséquences financières importantes. La nature et les limites des pouvoirs d'intervention économique reconnus aux différentes collectivités territoriales sont encore difficiles à apprécier.

Première étape d'une réforme qui conduira dans les prochains mois le Parlement à examiner la définition des compétences, puis des ressources de chacune de ces collectivités, le projet de loi qui nous est soumis ne constitue que le cadre général d'un nouveau mode d'administration locale.

Mais le profond bouleversement des traditions administratives et politiques qu'il provoque et le caractère difficilement réversible des dispositions qu'il introduit ont conduit notre Commission à analyser la cohérence des mécanismes financiers et comptables mis en place et à proposer les aménagements qui lui ont semblé nécessaires.



## PREMIÈRE PARTIE

---

### LA RÉFORME PROPOSÉE DÉFINIT UNE NOUVELLE LOGIQUE INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE

#### I. — LE PRINCIPE DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EST CLAIREMENT AFFIRMÉ

Dans l'article premier, qui introduit les quatre titres que comporte le projet de loi, est posé le principe de la libre administration des communes, des départements et des régions.

A. — Le président du conseil général et le président du conseil régional deviennent, comme le maire pour le conseil municipal, l'exécutif de leur assemblée.

L'élection de l'exécutif des collectivités territoriales devient donc la règle.

##### 1. *La définition de l'organe exécutif.*

Cette définition résulte pour le département de l'article 18 du projet de loi et pour la région des articles 47 et 51.

L'instruction et l'exécution des délibérations de l'assemblée de ces deux collectivités territoriales, assumées par le représentant de l'Etat dans le département ou la région, sont désormais confiées à leur président, comme le prévoyait déjà l'article 87 de la Constitution du 27 octobre 1946.

*2. Les fonctions du préfet, appelé désormais commissaire de la République, sont modifiées en conséquence.*

Déchargé de ses fonctions d'exécutif du département et de l'établissement public régional, le commissaire de la République devient le représentant de l'Etat et de chacun des ministres dans le département ou la région. Il dirige l'ensemble des services de l'Etat, sous réserve de certaines exceptions limitativement énumérées. Un effort accru de déconcentration devrait permettre au commissaire de la République de traiter l'essentiel des dossiers, réglés auparavant au niveau national.

Le commissaire de la République conserve une fonction de conseil des collectivités territoriales en veillant à ce que les autorités des régions, des départements et des communes exercent régulièrement leurs compétences.

**B. — Les collectivités territoriales s'administrent désormais librement.**

Le caractère exécutoire des décisions n'est plus lié à une approbation, ni même à un délai.

*1. Les délibérations, arrêtés et conventions relatifs aux marchés pris par les autorités territoriales compétentes sont exécutoires de plein droit.*

Cette règle est applicable aux décisions des communes, des départements et des régions. Ce domaine de liberté ainsi reconnu aux collectivités territoriales est étendu à l'engagement de leurs dépenses. Dans le texte sur le développement des responsabilités des collectivités locales, les décisions d'ordre financier n'étaient applicables qu'au terme d'un délai de quinze jours. Désormais, l'exécutif de chaque assemblée dispose d'un droit de réquisition du comptable. Les cas d'opposition au paiement d'une dépense sont définis et devraient devenir l'exception.

*2. Un pouvoir d'intervention économique limité est reconnu aux trois collectivités territoriales et une mission d'assistance technique est dévolue au département.*

Les collectivités territoriales peuvent prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de leur population. La discussion de l'article 4 à l'Assemblée nationale

a été l'occasion de préciser la nature de ce nouveau mode d'intervention publique. Il s'agit de protéger les intérêts économiques et sociaux menacés et non de favoriser le développement de nouvelles activités économiques.

Votre Commission considère que cette distinction est très théorique puisque la protection passe souvent par des mesures préventives qui prennent la forme d'aides au développement. En outre, les collectivités territoriales disposent déjà de moyens d'intervention économique importants et contribuent ainsi largement à l'activité économique réalisée sur leur territoire.

Le projet de loi leur interdit, cependant, clairement toute prise de participation dans le capital d'une entreprise à but lucratif, sauf lorsque celle-ci a pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général. Tel est le cas, notamment, des sociétés d'économie mixte.

Une mission d'assistance technique est confiée au département. Elle est définie par l'article 18 *septies* du projet de loi.

Le conseil général peut créer une *agence technique départementale* chargée, notamment, d'apporter, sur leur demande, aux communes et établissements publics communaux ou intercommunaux, une assistance pour toute question d'ordre juridique, technique et financier intéressant l'administration locale.

Cette agence constitue un établissement public à caractère administratif auquel participent les communes et établissements publics qui le souhaitent. Cette disposition tend à légaliser une pratique déjà ancienne dans certains départements.

**II. — DANS LE DOMAINE FINANCIER ET COMPTABLE,  
CE PRINCIPE DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES  
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES S'EXERCE SOUS LE  
CONTROLE DE JURIDICTIONS DES COMPTES**

La liberté rendue aux collectivités territoriales s'accompagne d'un contrôle *a posteriori* renforcé et d'une plus grande responsabilité des élus.

**A. — Une nouvelle organisation du contrôle juridictionnel des  
comptes est mise en place.**

*1. Des chambres régionales des comptes sont créées.*

Il est précisé que les membres de la chambre régionale des comptes bénéficient du statut de magistrats qui sont et demeurent inamovibles.

Un corps de conseillers des chambres régionales est institué. La définition de son statut fera l'objet d'une loi ultérieure.

Les magistrats issus de la Cour des comptes sont appelés à assumer dans un premier temps le fonctionnement de ces nouvelles juridictions.

*2. Un double degré de juridiction comptable est défini.*

Ces juridictions comptables régionales constituent la *juridiction de premier ressort* et non la simple déconcentration de la Cour des comptes.

Cette dernière statue en appel des jugements portés par les chambres régionales sur les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi que sur les comptes des personnes qu'elles ont déclarées comptables de fait.

**3. Les prérogatives de la Cour de discipline budgétaire sont étendues aux ordonnateurs territoriaux élus.**

L'article 16 de la loi du 25 septembre 1948 portant création d'une Cour de discipline budgétaire définissait les six personnes ou juridictions ayant qualité pour saisir la Cour. Il s'agissait du président de chacune des Assemblées parlementaires, du Premier ministre, du ministre chargé des Finances et des ministres pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité, ainsi que de la Cour des comptes.

Désormais, le président de la chambre régionale des comptes ou le représentant de l'Etat auprès de la collectivité territoriale concernée aura également qualité pour saisir cette juridiction. Votre Rapporteur ne peut manquer d'évoquer les divergences jurisprudentielles qui pourraient surgir entre les différentes chambres, notamment en ce qui concerne la saisine de la Cour de discipline budgétaire.

**B. — Les compétences de ces juridictions sont de trois ordres.**

**1. Les chambres régionales des comptes exercent un contrôle juridictionnel.**

Elles jugent les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ainsi que les comptes des personnes que ces juridictions ont déclarées comptables de fait.

Cette compétence juridictionnelle s'étend également, d'une part, aux établissements publics, sociétés, groupements et organismes de toute nature auxquels les collectivités territoriales apportent un concours financier ou dans lesquels elles détiennent la majorité du capital ou exercent un pouvoir prépondérant de décision et, d'autre part, aux organismes divers dont la gestion n'est pas elle-même assujettie aux règles de la comptabilité publique, mais qui dépendent de collectivités territoriales ou d'organismes eux-mêmes soumis à la juridiction de la chambre régionale des comptes. Ces dispositions sont directement reprises de la loi du 22 juin 1967 et ont pour effet de transférer, de la compétence de la Cour des comptes à celle des chambres régionales, le contrôle de la comptabilité de l'ensemble du secteur public local.

Pour l'exercice de cette compétence juridictionnelle, les chambres régionales des comptes bénéficient d'un droit de vérification sur pièces et sur place de la régularité des opérations de recettes et de dépenses décrites dans les comptabilités des collectivités et organismes soumis à leur juridiction.

**2. *Les chambres régionales des comptes exercent un contrôle de nature administrative.***

Elles concourent au **contrôle budgétaire** des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des établissements publics régionaux.

Il s'agit notamment des procédures de règlement des budgets locaux dans le cas où ceux-ci n'ont pas été votés dans les délais impartis, de la procédure de redressement financier en cas de déséquilibre budgétaire soit sur un exercice passé, soit sur l'exercice en cours, de l'inscription et du mandatement d'office d'une dépense obligatoire, de la prestation de serment des comptables locaux et de la saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière.

**3. *Les chambres régionales des comptes s'assurent du bon emploi des deniers publics et peuvent présenter des observations sur la gestion des collectivités territoriales.***

Cette troisième fonction confiée aux juridictions régionales est assez large. L'exercice de cette compétence permet indirectement d'apprécier l'**opportunité** des décisions engageant les finances publiques locales. Ces observations n'entraînent aucune sanction autre que la notification à l'ordonnateur concerné ou la publication dans le rapport public.

### III. — LA RESPONSABILITÉ DES AUTORITÉS TERRITORIALES PEUT ÊTRE ENGAGÉE A L'OCCASION DU CONTRÔLE DE LEURS ACTES, EXERCE DÉSORMAIS A POSTERIORI

Votre commission des Finances a entendu limiter son examen aux actes de nature économique, financière, budgétaire ou comptable qui entrent dans son champ de compétence.

#### A. — Les actes des autorités territoriales sont désormais soumis à un contrôle a posteriori.

L'application du principe de libre administration des collectivités territoriales a conduit le Gouvernement à définir précisément les modalités d'exercice du contrôle *a posteriori* et à limiter strictement les dérogations apportées à ce principe de liberté.

##### 1. *Le projet de loi définit avec précision les modalités d'exercice du contrôle a posteriori.*

a) *Les actes des autorités territoriales doivent être notifiés dans un délai de quinze jours au représentant de l'Etat et au président de la chambre régionale des comptes lorsqu'il s'agit des budgets et comptes administratifs.*

L'Assemblée nationale a souhaité définir le délai de notification qui ne figurait pas dans le texte initial. Ainsi, doit être assurée la rapide et complète information de ceux qui sont chargés par le projet de loi de mettre en œuvre ou d'exercer le contrôle *a posteriori*.

b) *La mise en œuvre de ce contrôle est confiée principalement au représentant de l'Etat.*

Le commissaire de la République défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité. Tel pourrait être le cas d'une mesure arrêtée par une collectivité territoriale qui n'apparaîtrait pas nécessaire à la protection des intérêts économiques et sociaux de sa population.

Le représentant de l'Etat saisit la chambre régionale des comptes lorsqu'un budget n'est pas voté dans les délais ou en équilibre réel ou lorsque l'exécution du budget fait apparaître un déficit égal ou supérieur à 5 %, ou encore, mais cette fois concurremment avec la chambre elle-même, le comptable public concerné ou toute personne y ayant intérêt, lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante.

Le commissaire de la République est une des pièces maîtresses du nouveau mode de contrôle mis en place.

## *2. Les limites apportées à la libre administration des collectivités territoriales sont strictement définies.*

Dans le domaine qui retient l'attention de notre Commission, il convient de mentionner les trois situations budgétaires qui entraînent une limitation de la libre administration des communes, des départements ou des régions.

a) *Un budget non adopté* avant la fin du premier trimestre de l'exercice auquel il s'applique est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat compétent.

b) Une formule voisine est retenue dans le cas d'*un budget voté en déséquilibre ou exécuté en déficit*. Si les propositions de la chambre régionale pour rétablir l'exercice n'ont pas été suivies d'effet dans un certain délai, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat.

c) Enfin, la chambre régionale des comptes, après une mise en demeure non suivie d'effet, peut demander au représentant de l'Etat d'*inscrire une dépense obligatoire* au budget de la collectivité et, s'il y a lieu, propose la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire.

## **B. — La responsabilité des autorités territoriales peut être désormais engagée devant la Cour de discipline budgétaire.**

La contrepartie des pouvoirs nouveaux confiés aux exécutifs élus des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics ou groupements est la responsabilité de ces ordonnateurs devant la Cour de discipline budgétaire. Cette responsabilité peut être engagée **en raison de tous les actes accomplis en qualité d'ordonnateur**. Elle est la condition particulière mise à l'exercice du droit de réquisition du comptable dont dispose désormais l'exécutif des assemblées territoriales.



1. *Les ordonnateurs territoriaux élus sont désormais justiciables de la Cour de discipline budgétaire.*

Au niveau communal, cette disposition concerne les maires, adjoints des maires, conseillers municipaux, présidents et ordonnateurs élus des établissements publics communaux et intercommunaux.

Au niveau départemental, relèvent désormais de la Cour de discipline budgétaire les présidents de conseil général, les membres des bureaux du conseil général, ainsi que, à raison des actes accomplis en qualité d'ordonnateur, les conseillers généraux et les présidents élus de groupements de départements et les ordonnateurs élus des établissements publics départementaux ou créés entre collectivités de différents niveaux.

De même, enfin, sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière les présidents des conseils régionaux, les vice-présidents, les membres des bureaux ainsi que, à raison des actes accomplis en qualité d'ordonnateur, les membres des conseils régionaux et interrégionaux.

Cette responsabilité est engagée en raison de l'ensemble des actes accomplis en qualité d'ordonnateur. La Cour de discipline budgétaire dispose donc d'une compétence générale sur les actes des ordonnateurs élus, conformément à la loi du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire.

2. *La réquisition du comptable désormais possible engage la responsabilité personnelle de l'ordonnateur territorial.*

L'ordonnateur territorial élu dispose désormais d'un droit de réquisition de son comptable. Mais l'exercice de ce droit a pour conséquence de dégager la responsabilité du comptable et d'y substituer celle de l'ordonnateur. Cette prérogative reconnue aux seuls exécutifs des assemblées territoriales et la responsabilité particulière qui résulte de son exercice soulignent le caractère exceptionnel que devrait conserver le recours à cette procédure.



La réforme de l'administration territoriale qui nous est soumise s'inscrit dans une nouvelle logique institutionnelle et administrative. La suppression de tout contrôle *a priori* a pour finalité de rendre aux collectivités territoriales leur liberté d'administration. Les mécanismes de contrôle institués et la responsabilité personnelle supportée par les élus semblent les garanties du bon fonctionnement de ce nouveau mode d'administration décentralisée.

L'examen attentif du dispositif qui nous est proposé conduit, cependant, à un jugement plus nuancé.

## DEUXIÈME PARTIE

### **LA COHÉRENCE DE CETTE NOUVELLE RÉPARTITION DES POUVOIRS EST, EN EFFET, PLUS APPARENTE QUE RÉELLE**

Dans l'attente des projets de loi qui définiront les compétences et les ressources des collectivités territoriales, l'examen de votre commission des Finances a principalement porté sur la procédure de contrôle mise en œuvre et sur les aménagements particuliers apportés à la région.

#### **I. — LA PROCÉDURE DE CONTROLE A POSTERIORI PRO- POSÉE N'APPORTE PAS LES GARANTIES D'EFFICACITÉ INDISPENSABLES**

L'analyse de ses mécanismes conduit à relever trois inconvénients majeurs. La procédure définie est lente, lourde et parfois inadaptée.

##### **A. — La première caractéristique du nouveau système mis en place est sa lenteur.**

L'efficacité de tout contrôle est fonction du délai dans lequel il est réalisé. Ce principe général s'applique tout particulièrement aux contrôles financiers, plus encore aux contrôles des finances publiques.

Les mécanismes de contrôle définis dans le projet de loi s'inscrivent dans des délais nécessairement longs, qu'il s'agisse du

contrôle de la légalité ou de ceux exercés par les chambres régionales des comptes.

1. *Le contrôle de la légalité exige certains délais.*

Le bon fonctionnement d'une justice et la protection des justiciables impliquent la définition précise des conditions de recours.

Le contrôle de légalité auquel seront assujettis *a posteriori* les actes des autorités territoriales est soumis à cette même exigence.

La décision de l'exécutif élu qui contreviendrait, notamment dans le domaine économique et financier, aux règles en vigueur, pourra être déférée au tribunal administratif par le représentant de l'Etat dans les deux mois suivant la notification. Cette procédure, calquée sur le mécanisme existant en matière de recours pour excès de pouvoir, appelle deux observations.

Nul n'ignore la charge qui pèse aujourd'hui sur les juridictions administratives. La procédure d'urgence devant le Conseil d'Etat instituée au terme du délai de trois mois après saisine du tribunal administratif n'offre guère plus de garantie de célérité.

Si l'on additionne le délai de notification, le délai de recours, malgré la réduction de quinze jours, le délai d'examen par les juridictions administratives, cinq mois au minimum, le plus souvent des années s'écouleront avant d'obtenir l'annulation d'un acte engageant les finances territoriales. Or, le recours n'est pas suspensif.

Votre Rapporteur est, certes, conscient du caractère exceptionnel que devrait conserver cette procédure d'annulation. Son expérience quotidienne de la vie locale le porte à croire que des procédures officielles ou officieuses de concertation entre représentants de l'Etat et de collectivités territoriales se développeront. Comme par le passé, les conseils du responsable de l'administration déconcentrée et ceux du comptable supérieur du Trésor continueront d'être entendus.

Néanmoins, rendre exécutoire de plein droit les délibérations des assemblées territoriales, supprimer tout contrôle *a priori* et attribuer un droit de réquisition à l'ordonnateur élu ne peuvent manquer de bouleverser une pratique administrative longtemps très contrainte.

2. *Le contrôle exercé par les chambres régionales des comptes est fonction de la disponibilité des documents comptables.*

Le contrôle administratif pourra s'exercer sans difficulté en cas de retard dans l'adoption du budget ou de budget voté en déséquilibre puisque le président de la chambre régionale des

comptes recevra notification des budgets et comptes administratifs dans un délai de quinze jours. Encore convient-il de noter que *la notion de sincérité* de l'évaluation des recettes ou des dépenses, introduite lors des débats à l'Assemblée nationale, peut exiger des investigations plus approfondies. Cette disposition semble, par ailleurs, superflue puisqu'une mauvaise évaluation des recettes ou des dépenses se traduira nécessairement par un déficit après exécution et entraînera les mesures de redressement financier prévues dans le projet de loi. La dernière catégorie de contrôle administratif mis à la charge des chambres régionales est l'examen des budgets votés. Il sera effectué dès l'adoption des comptes communaux qui doit intervenir avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année suivant l'exercice.

Les délais requis pour l'exercice du *contrôle juridictionnel* sont d'une tout autre importance. La mise en état des comptes désormais soumis au jugement des chambres régionales est souvent longue en raison du nombre croissant des pièces justificatives qui doivent être produites. Ainsi, en 1979, les pièces justificatives du compte de gestion de la ville de Lyon représentaient 474 liasses de 3 kilogrammes chacune, celles de la ville de Rennes 393 liasses et celles de Privas 25 liasses. La préparation des comptes des plus importantes collectivités territoriales, actuellement contrôlés par les troisième et quatrième chambres de la Cour des comptes, demande aujourd'hui deux à trois ans. Or, tout comptable public doit être « libéré » de sa gestion selon une périodicité régulière.

Enfin, les chambres régionales des comptes sont appelées à formuler des observations sur la bonne utilisation des deniers publics et sur la gestion des collectivités territoriales. Elles peuvent également assurer la vérification des organismes « satellites » de ces collectivités. Ce *contrôle de gestion* au sens large requiert une analyse approfondie des comptes et des décisions prises. Devant l'extension de ses charges et de ses compétences, et faute de moyens et de temps, la Cour des comptes limite ses investigations à des contrôles par sondages ou par thèmes. Or, les nouveaux pouvoirs confiés aux collectivités territoriales risquent d'accroître le nombre des organismes bénéficiant de deniers publics ou relevant de la compétence d'une collectivité.

L'efficacité des nouveaux mécanismes mis en place risque d'être limitée par la lenteur des procédures retenues. Leur lourdeur est le second inconvénient grave que révèle l'analyse du dispositif proposé.

**B. — Le nouveau système envisagé apparaît d'une particulière lourdeur.**

La responsabilité conférée aux ordonnateurs élus apparaît sans commune mesure avec les nouveaux pouvoirs qui leur sont confiés. Le bon fonctionnement du dispositif de contrôle mis en place exige des moyens importants.

*1. Les élus assument désormais une responsabilité personnelle dans l'exercice de leur mandat.*

Dans la version initiale du projet gouvernemental, le maire qui réquisitionnait le comptable communal assumait la responsabilité pécuniaire et personnelle de celui-ci. Cette disposition exorbitante du droit commun conduisait à appliquer à l'ordonnateur territorial la réglementation du « comptable de fait » qui répond à une situation particulière, voire exceptionnelle. La disparité de traitement entre un ordonnateur élu et un ordonnateur fonctionnaire était importante puisque ce dernier avait seul la possibilité de faire assumer sa responsabilité par celle de son supérieur hiérarchique, le plus souvent son ministre. La rectification heureusement apportée par l'Assemblée nationale laisse, toutefois, subsister une double inégalité : entre ordonnateur élu et ordonnateur fonctionnaire qui peut être déchargé de sa responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire (art. 8 de la loi de 1948 instituant cette juridiction), mais aussi entre exécutif local et exécutif national, le ministre ne pouvant voir sa responsabilité engagée devant cette Cour. Cette discrimination dont les ordonnateurs locaux seront victimes semble conforme à l'esprit du projet de loi qui entend faire de la réquisition une procédure exceptionnelle et grave. En revanche, les conditions de mise en œuvre de cette responsabilité et son extension à l'ensemble des actes accomplis en qualité d'ordonnateur appellent de sérieuses réserves.

La première d'entre elles concerne *la qualité des nouveaux justiciables* de la Cour de discipline budgétaire. L'assujettissement des adjoints, conseillers municipaux, des membres du bureau du conseil général et régional et des membres du conseil général et régional, apparaît superfétatoire. La délégation de pouvoir dont ils disposent ne fait pas disparaître la responsabilité de l'exécutif qui délègue.

La seconde réserve est liée à *la nature des infractions* desquelles les ordonnateurs territoriaux élus devront répondre devant la haute juridiction. Le caractère très technique des règles qui seraient mécon-

nues déconcertera les responsables des petites collectivités et conduira à terme à une raréfaction des vocations municipales. Par ailleurs, la plupart des infractions prévues par la loi du 25 septembre 1948 doivent, en principe, être relevées et prévenues par le comptable sous sa propre responsabilité. Quant aux autres infractions qui sont de faible importance, elles se caractériseront, le plus souvent, par une gestion de fait dont la Cour des comptes a déjà à connaître.

La troisième réserve concerne *les sanctions* que la Cour de discipline budgétaire sera habilitée à prononcer. La disparité de traitement entre ordonnateur fonctionnaire et ordonnateur élu est considérablement aggravée par le pouvoir donné à cette juridiction de proposer des sanctions disciplinaires, notamment la révocation de l'élu.

Votre Rapporteur sera conduit à vous proposer au nom de la commission des Finances les aménagements indispensables au rétablissement d'un statut plus équilibré de l'ordonnateur élu.

## *2. Le bon fonctionnement du dispositif de contrôle mis en place exige des moyens importants.*

L'efficacité du contrôle dépendra des moyens importants dont devront disposer les juridictions, notamment comptables.

*Sans moyens adaptés, le contrôle exercé sera superficiel.*

L'institution par l'article 148 du projet de loi pour le développement des responsabilités locales adopté en première lecture par le Sénat de « comités interdépartementaux de contrôle des comptes publics » avait, en son temps, suscité quelque inquiétude quant aux effectifs nécessaires au fonctionnement de tels organismes. Les moyens requis par la création de chambres régionales des comptes, par l'accroissement des charges pesant déjà sur la Cour des comptes et les juridictions administratives, apparaissent d'une tout autre dimension.

Votre Rapporteur ne peut manquer d'évoquer les difficultés qui surgiront à l'occasion de la mise en place des chambres régionales, prévue le 1<sup>er</sup> janvier 1983, soit moins d'un an après l'adoption du présent projet de loi. Il apparaît, en effet, invraisemblable de constituer dans un si court délai un corps de magistrats hautement qualifiés. Les chiffres avancés de 5 à 15 magistrats par chambre impliquent de recruter plus de 200 magistrats. Dans la période transitoire, la disparition de toute tutelle *a priori* aboutira à un alourdissement des charges des trésoriers-payeurs généraux et de la Cour des comptes. Encore convient-il de préciser certains aspects de ces mécanismes pendant la phase intérimaire. Votre Rapporteur formulera à cet égard des propositions.

La charge budgétaire que représente la mise en place de ces nouvelles juridictions est loin d'être négligeable. La création de centaines de postes de magistrats est d'un coût élevé auquel il convient d'ajouter, pour certaines des nouvelles juridictions, des frais d'installation immobilière.

*Mais l'efficacité des contrôles est également fonction de leur étendue.* Il conviendrait de déterminer de façon précise la portée exacte des investigations entreprises. Si les chambres régionales des comptes sont appelées à examiner de façon exhaustive tous les comptes de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, les moyens à mettre en œuvre sont colossaux. Il faut rappeler, en effet, qu'aujourd'hui la Cour des comptes juge les 574 comptes de gestion des plus grosses collectivités et des établissements publics les plus importants, tandis que les trésoriers-payeurs généraux statuent définitivement sur plus de 80.000 comptes...

La procédure établie est donc particulièrement lourde. Elle est parfois même inadaptée.

### C. — Le système proposé se révèle parfois inadapté.

La réforme qui nous est soumise institue des procédures inopérantes et crée les conditions du développement de nouvelles tutelles.

#### 1. *Certaines des procédures risquent de se révéler inopérantes.*

Tel sera le cas des mécanismes de contrôle des possibilités nouvelles données aux communes, départements et régions de subventionner, en investissement ou fonctionnement, en capital ou en annuités, de prêter et de garantir des emprunts, au bénéfice de toute entreprise industrielle, commerciale, artisanale quel que soit son secteur d'activité. Une collectivité pourra désormais avantager un entrepreneur individuel au mépris du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques. Les limites que définirait les lois sur le plan et l'aménagement du territoire seront, sauf à trahir l'esprit même de la réforme, dérisoires.

Par ailleurs, les collectivités auront à mettre au point un système de détection des entreprises en difficulté. Entre la subvention, le prêt, la garantie d'emprunt, les aides en nature et les exonérations fiscales, les choix seront délicats. La protection des deniers publics risque de devenir insuffisante, voire illusoire.

Le contrôle de leur bon usage et les observations que les chambres régionales des comptes pourraient présenter sur la gestion



des collectivités territoriales demeurent sans sanction. Parfois même, la régularité d'une décision masque une mesure inopportune aux conséquences financières graves pour les contribuables. **Des garde-fous doivent donc être posés.** Votre Rapporteur présentera au nom de votre commission des Finances des suggestions.

*2. La réforme proposée crée les conditions du développement de nouvelles tutelles.*

*En matière financière,* les exemples apparaissent nombreux. Le pouvoir reconnu au département d'apporter son soutien aux communes dans l'exercice de leurs libertés et responsabilités ou de protéger les intérêts économiques de sa population, ouvre la voie à toute une gamme d'interventions de nature financière. De même les modalités du contrôle de légalité effectué à l'occasion du paiement d'une dépense sont une incitation pour le comptable à exiger une réquisition dès lors qu'un doute surgira. L'ordonnateur alors responsable aura tout naturellement tendance à soumettre préalablement à l'agrément du comptable toute décision financière. Un contrôle d'opportunité serait ainsi rétabli *a priori*.

*En matière technique,* l'agence technique départementale instituée à l'article 18 *septies* (nouveau) représente un moyen efficace de coordination, pour ne pas dire de contrôle des petites communes sans infrastructure. Votre Commission vous proposera certains aménagements indispensables.

Enfin, *dans le domaine économique,* il est aisé d'imaginer le rôle que les banques pourraient jouer auprès d'entreprises en difficulté. Les garanties d'emprunt demandées aux collectivités pour l'octroi d'un prêt seront, à n'en pas douter, nombreuses ; les emprunts à risque étant ainsi reportés sur les budgets locaux.

L'examen du nouveau dispositif administratif mis en place, notamment des mécanismes de contrôle, a conduit votre Rapporteur à souligner les lacunes ou les contradictions du projet qui nous est soumis. Les aménagements particuliers apportés à la région qui devient une collectivité territoriale suscitent également des interrogations.

## II. — DES AMÉNAGEMENTS PARTICULIERS SONT APPORTÉS A LA RÉGION

### A. — Ses attributions, tout en demeurant spécialisées, font l'objet d'un élargissement qui suppose des ressources accrues.

#### 1° Des attributions qui demeurent spécialisées.

##### a) jusqu'à l'élection des conseils régionaux au suffrage universel :

L'article 46 du présent projet de loi précise bien que les régions vont demeurer des établissements publics « jusqu'à la formation des conseils régionaux élus au suffrage universel ».

Or, par définition, un établissement public ne jouit que d'une autonomie *contrôlée* dans un domaine de compétence *spécialisé*.

Les libertés de la région se trouvent ainsi dans l'immédiat doublement restreintes.

D'ailleurs ses compétences continuent de faire l'objet d'une énumération que ce soit dans l'article 3 de la loi du 6 mai 1976 — en ce qui concerne l'Île-de-France — ou dans l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 s'agissant des autres régions. Bien qu'ayant été complétées par l'article 48 du présent projet — comme on le verra ci-dessous — les listes des attributions des établissements publics régionaux, établies par les articles susvisés qui demeurent toujours en vigueur, conservent leur caractère strictement limitatif.

##### b) après la transformation de la région en collectivité locale :

Sans préjuger du contenu de la future loi sur les compétences des collectivités territoriales, il apparaît, à la lecture de l'article 45 du présent projet de loi, que les **compétences des régions demeurent spécialisées** : le ministre d'Etat, ministre de la Décentralisation, l'a d'ailleurs précisé lors de la discussion du texte en première lecture à l'Assemblée nationale (J.O. Débats A.N. du 10 septembre - Première séance du 9 septembre, p. 839).

En effet, l'exécutif de la région — c'est-à-dire le conseil régional — n'aura compétence que pour « *promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité* ».

Il s'agit de compétences, certes très vastes, mais néanmoins limitatives d'autant qu'elles doivent s'exercer — selon le même article — d'une part « *dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et communes* » et, d'autre part, sans porter atteinte « *ni à l'unité nationale, ni à l'intégrité du territoire* ».

Par comparaison le département est certes lui aussi soumis à l'obligation du respect de l'autonomie de la commune et des règles d'aménagement du territoire définies par le Plan (art. 34) mais l'article 16 stipule seulement que le conseil général « *règle les affaires du département* » sans que — contrairement à ce qui se passe pour la région — le domaine des affaires dont il s'agit ait été défini d'une façon quelconque.

Néanmoins, il est indéniable, que par rapport aux lois initiales de 1972 et de 1976, les compétences des régions ont été considérablement élargies.

## 2° *Des attributions dont l'élargissement suppose des ressources accrues.*

### a) *des attributions élargies :*

Sans attendre les futures lois sur les compétences et les ressources, ni la transformation de la région en collectivité territoriale à l'échéance des prochaines élections municipales, **les compétences des établissements publics régionaux ont été assez sensiblement élargies.**

C'est ainsi que *l'article 48* du présent projet de loi complète sur les points suivants la liste limitative des attributions des établissements publics établie par l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 :

— le projet initial du Gouvernement a d'abord prévu que les établissements publics régionaux pourraient désormais participer non plus seulement au financement ou à la réalisation *d'équipements* collectifs mais également aux dépenses de *fonctionnement* découlant de ces investissements.

L'Assemblée a encore légèrement augmenté la portée de cet élargissement d'attributions en autorisant la prise en charge par les établissements publics régionaux des dépenses de fonctionnement « *liées* » à des opérations d'intérêt régional direct (au lieu de celles seulement « *entraînées* » par ces mêmes opérations).

Il s'agit en fait de la légalisation *a posteriori* de dépenses déjà depuis longtemps effectuées par certaines régions et qui, pour irrégu-

lières qu'elles aient été tenues jusqu'à présent par la loi (1), n'en paraissent pas moins explicables ; en effet, le succès de certaines opérations lancées par les régions supposaient qu'elles puissent non seulement contribuer au financement d'un investissement mais aussi, par la suite, aider au fonctionnement de l'équipement créé de la sorte.

La création d'orchestres régionaux — pour reprendre un exemple cité lors des débats à l'Assemblée nationale — suppose des dépenses d'investissement relativement peu élevées pour des crédits de fonctionnement assez importants.

Il pouvait donc paraître nécessaire de ne plus contraindre les établissements publics régionaux à se livrer à des manipulations irrégulières de crédits pour financer des actions apparaissant — notamment en matière culturelle — comme étant de leur ressort.

**Toutefois, le danger de voir s'alourdir en contrepartie des dépenses régionales improductives ne saurait être sous-estimé, alors qu'il apparaît souhaitable que la région demeure avant tout un échelon de coordination et d'impulsion du développement économique des différentes parties du territoire national.**

Le Gouvernement — dans son texte initial — a également autorisé l'établissement public régional à effectuer des interventions à caractère économique et social comme les départements et les communes et dans les mêmes conditions que ces collectivités, c'est-à-dire dans le respect du Plan et en s'abstenant de toute participation à des sociétés commerciales ou à des entreprises à but lucratif. L'Assemblée nationale a ensuite précisé que les mesures prises par la région *« doivent faire l'objet d'une consultation préalable des conseils municipaux et des conseils généraux concernés »*.

Puis les députés — sur proposition du Gouvernement — ont reconnu aux établissements publics régionaux de nouvelles possibilités d'intervention :

— ils les ont autorisés tout d'abord à aider financièrement les investissements des entreprises qui concourent au développement régional et à l'emploi ;

---

(1) L'Etat pouvait en fait déjà autoriser l'établissement public régional à prendre en charge certaines dépenses de fonctionnement sur la base du III, 1°, de l'article 4 de la loi de 1972, mais il lui fallait pour cela prendre un décret ; il avait ainsi usé successivement de cette faculté en ce qui concerne :

- les parcs naturels régionaux (décret du 4 octobre 1975),
  - les transports collectifs de personnes (décret du 30 août 1977),
- et, plus récemment, pour ce qui est :
- des actions en faveur des économies d'énergie,
  - des programmes de recherche scientifique et technique,
  - et, enfin, des actions des comités régionaux de tourisme (décret du 13 février 1981).

— ils leur ont ensuite permis de participer au capital des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région ainsi que des sociétés d'économie mixte ;

— ils ont enfin offert aux régions la possibilité d'accorder aux entreprises — en application de l'article 1465 du Code général des impôts — une exonération de la part régionale de taxe professionnelle afin d'inciter ces dernières « dans les zones définies par l'autorité compétente où l'aménagement du territoire le rend utile » à décentraliser, étendre ou créer des activités industrielles ou de recherche, la décision d'exonération devant recevoir — aux termes de ce même article — l'agrément du ministère des Finances en cas de reconversion d'activité ou de reprise d'établissements ou lorsqu'il s'agit de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique.

Les compétences conférées aux établissements publics régionaux ont également été étendues en matière de planification par l'article 48 bis du présent projet puisqu'il modifie l'article 8 de la loi du 5 juillet 1972 en précisant que l'établissement « concourt, par ses avis, à l'élaboration du Plan national » et qu'il « élabore et approuve le plan régional » alors qu'il se contentait auparavant « d'émettre des avis » sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région et ne participait qu'à la préparation et à l'exécution du Plan national.

Les attributions dévolues à la région Ile-de-France par la loi du 6 mai 1976 sont étendues de la même façon par les mêmes articles du présent projet de loi, sauf en ce qui concerne la faculté d'accorder des exonérations de taxe professionnelle qui n'est pas accordée à ladite région.

Ce que l'article 5 du présent projet laisse, d'autre part, deviner des futures compétences de la région devenue collectivité territoriale permet de supposer que celles-ci seront encore étendues. En effet, non seulement il appartiendra à la région de promouvoir son propre développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi que l'aménagement de son territoire mais cette dernière sera chargée « d'assurer la préservation de son identité », ce qui suppose l'existence d'une politique culturelle régionale autonome, et elle pourra engager dans d'autres domaines, déterminés par une prochaine loi, des actions complémentaires de celles de l'Etat.

Une telle extension des compétences régionales peut paraître exagérée. Toutefois, votre commission des Finances ne vous propose pas d'autre modification des articles 48 et 48 bis que celle consistant à supprimer d'une part, comme pour les autres collectivités, l'obligation de conformité au plan des mesures économiques et sociales prises par l'établissement public régional et, d'autre part, la limita-

tion à 30 % des prises de participations de ces mêmes établissements dans des sociétés d'économie mixte.

Mais l'élargissement actuel des attributions de l'établissement public régional, comme l'extension future des compétences de la région promue au statut de collectivité territoriale, supposent en tout état de cause de la faire disposer dans un avenir assez rapproché de ressources accrues.

*b) des ressources accrues ?*

Les établissements publics régionaux disposent déjà à l'heure actuelle de ressources propres.

Il s'agit en majeure partie de recettes fiscales (62,20 % de l'ensemble des ressources) mais aussi de ressources provenant du remboursement d'avances consenties aux P.T.T., de la mise en œuvre de schémas régionaux de transports ainsi que du report d'excédents ordinaires de l'exercice précédent.

Concernant les recettes fiscales, le prélèvement sur les droits de mutation constitue la plus importante de cette catégorie de ressources régionales (44,03 % du total en 1981) et se trouve en forte augmentation, il est suivi par la taxe régionale (1) (37,17 %), le prélèvement sur les cartes grises (15,58 %) et celui sur les permis de conduire (4,78 %).

Le montant total des emprunts représente, pour sa part, 29,86 % des ressources des régions en 1981.

La région Ile-de-France bénéficie en outre du produit de la taxe spéciale d'équipement votée par le conseil régional (631,816 millions de francs en 1981) et de celui de la redevance perçue sur la construction de bureaux et de locaux industriels qui a augmenté de 66,67 % en 1981.

Le montant total des dépenses votées par les régions (Ile-de-France non comprise) a été de 4,28 milliards de francs en 1981 (7,8 % pour le fonctionnement et 92,2 % pour l'investissement), le total des crédits de paiement de la région Ile-de-France s'élevant, pour sa part, à 2,4 milliards de francs pour la même année.

Ces chiffres correspondent à une moyenne de 100,08 F par habitant pour l'ensemble des régions (213,25 F pour les seuls investissements en région Ile-de-France contre 92,19 F pour les mêmes dépenses dans l'ensemble des régions de province), mais ils englobent, d'une part, le montant des emprunts et, d'autre part, les subventions de l'Etat.

---

(1) Cette taxe additionnelle aux quatre taxes locales principales — cf. article 1609 *decies* du C.G.I. — n'existe pas en Ile-de-France.

Sinon, les ressources propres des régions ne peuvent pas dépasser un certain plafond par habitant fixé par décret et qui est actuellement de 67,68 F.

Lors de la discussion du texte en première lecture à l'Assemblée nationale, l'amendement de M. Olivier Guichard tendant à *déplafonner les ressources régionales* a donné lieu à d'âpres débats au cours desquels il a notamment été soutenu que, sans péréquation des ressources régionales, la mesure proposée favoriserait les régions riches et qu'il était plus prudent, du point de vue de l'équilibre des finances publiques, de fixer une limite à l'accroissement de ces ressources quitte à relever immédiatement le plafond actuel. Le Gouvernement, après avoir demandé la réserve de l'amendement, a finalement opté pour le maintien du *statu quo* actuel, faisant observer que peu de régions atteignaient en fait le plafond en cause et laissant seulement espérer un relèvement ultérieur de cette limite.

Devant cette décision, votre Rapporteur est partagé entre un sentiment de satisfaction et une certaine perplexité.

Certes, il lui paraît prudent d'avoir voulu continuer à maîtriser l'augmentation des dépenses régionales.

En effet, l'augmentation du volume global de ces dépenses a dépassé 18 % en 1980 et en 1981.

En outre, les budgets de certains établissements publics régionaux croissent de façon vertigineuse :

- + 41,80 % en 1981 pour la Lorraine,
- + 30,92 % en 1981 pour l'Aquitaine,
- + 29,50 % en 1981 pour la Provence-Côte d'Azur,
- + 27,86 % en 1981 pour la région Midi-Pyrénées,
- + 26,78 % en 1981 pour l'Auvergne.

**Il n'en paraît pas moins paradoxal d'avoir sensiblement étendu les prérogatives des établissements publics régionaux sans leur offrir en contrepartie les moyens d'exercer pleinement leurs nouvelles attributions.**

Si peu de régions ont effectivement atteint le plafond national de prélèvement par habitant, beaucoup sont néanmoins proches de cette limite, comme le révèle le tableau ci-dessous, qu'il s'agisse des pays de la Loire, ou des régions Poitou-Charentes, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, etc.

	Budget 1980 (Millions de francs)	Budget 1979 (Millions de francs)	Variations 1979-1980 %	Recettes fiscales (Millions de francs) 1980	Recettes fisc./HT (F)		Emprunt 1980 (Millions de francs)	Rembours. P.T.T. (Millions de francs)	Recettes diverses (Millions de francs)
					1980 Plafond 60 francs	1979 Plafond 55 francs			
Alsace .....	100,67	89,00	+ 13,1	79,95	52,70	44,42	14,50	1,82	4,40
Aquitaine .....	230,36	186,70	+ 23,4	130,54	51,18	43,59	82,71	17,11	»
Auvergne .....	133,58	90,60	+ 47,4	71,00	53,36	43,26	57,95	4,63	»
Bourgogne .....	134,33	114,90	+ 16,9	73,48	46,00	40,00	43,39	12,00	5,46
Bretagne .....	213,89	188,90	+ 13,2	140,15	54,00	45,00	40,00	11,54	22,20
Centre .....	202,19	173,40	+ 16,6	119,92	55,71	49,52	69,01	13,26	»
Champagne-Ardenne .....	88,00	57,50	+ 53,0	66,84	50,00	43,00	21,16	»	»
Corse .....	67,90	58,60	+ 15,8	15,30	52,79	44,85	11,50	»	41,10
Franche-Comté .....	89,27	86,00	+ 3,8	61,94	58,41	53,59	15,11	9,35	2,87
Languedoc-Roussillon .....	168,46	106,70	+ 57,8	101,05	56,45	59,84	67,41	»	»
Limousin .....	38,28	28,00	+ 36,7	29,64	40,11	29,70	8,50	0,14	»
Lorraine .....	148,80	146,20	+ 1,7	116,85	50,10	42,50	26,00	1,36	4,59
Midi-Pyrénées .....	128,29	86,70	+ 47,9	104,71	44,90	29,69	22,12	1,46	»
Nord - Pas-de-Calais .....	375,08	366,60	+ 2,5	203,99	52,12	43,10	137,50	4,72	28,88
Basse-Normandie .....	95,37	87,10	+ 9,5	71,84	55,00	55,00	22,05	1,48	»
Haute-Normandie .....	126,42	104,90	+ 21,5	81,38	51,00	45,00	41,00	4,04	»
Pays de la Loire .....	296,18	281,80	+ 5,1	161,78	58,46	52,40	98,00	31,40	5,00
Picardie .....	131,46	121,60	+ 8,1	92,00	54,80	47,48	26,50	12,41	0,50
Poitou-Charentes .....	149,37	127,90	+ 16,7	88,63	58,00	47,32	46,00	3,20	11,54
Provence - Alpes - Côte d'Azur ..	278,00	204,00	+ 36,2	148,00	39,78	36,00	130,00	»	»
Rhône-Alpes .....	404,66	336,00	+ 20,4	274,00	57,31	48,35	108,00	22,66	»
Ile-de-France .....	2.267,00	2.083,60	+ 8,8	1.505,00	»	»	570,65	»	191,35

Enquête de Floriane Degan et Pauline de Laubier.

D'autre part, ce n'est pas en freinant les régions les plus dynamiques que l'on stimulera les plus pauvres qui bénéficient déjà d'une redistribution sensible de ressources par l'intermédiaire de la fiscalité d'Etat (276,36 F de dépenses par habitant en Corse en 1981 pour une moyenne nationale de 100,08 F ; 127,30 F pour l'Auvergne ; 118,26 F pour l'Aquitaine).

Il conviendrait également de donner aux établissements publics régionaux les moyens de se doter de services leur permettant d'assumer le nouveau rôle en matière de planification qu'ils sont appelés à exercer dès l'élaboration du prochain Plan, selon le nouvel *article 48 bis* introduit par les députés.

Mais la mission de la région en matière de planification ne pose pas seulement le problème de l'accroissement de ses ressources mais aussi celui de ses rapports avec les autres collectivités et avec l'Etat.



**B. — L'affirmation de la vocation planificatrice de la région implique la définition de moyens de coordination et de mécanismes d'arbitrage.**

*1° Une vocation planificatrice.*

S'il est vrai que les attributions de la région font l'objet contrairement à celles du département et de la commune d'une énumération limitative, il est tout aussi exact que les compétences même ainsi énumérées n'en sont pas moins très larges.

Certes le département et la commune se voient également reconnaître expressément le droit d'effectuer des interventions à caractère économique et social (art. 4 et 34), dans les mêmes conditions que la région, mais la vocation planificatrice de cette dernière lui confère une compétence « horizontale » qui peut difficilement ne pas comporter d'implications en ce qui concerne les actions des autres collectivités.

En effet, même si les articles 45 et 47 *quater* du projet indiquent que le développement économique, social et culturel de la région doit s'effectuer « *dans le respect des attributions des départements et des communes* », il n'en demeure pas moins qu'aux termes du nouvel article 48 *bis* de ce même texte les collectivités territoriales intéressées sont seulement consultées pour l'élaboration du plan régional que le conseil régional a seul vocation à élaborer. D'autre part, c'est l'établissement public régional et lui seul qui concourt, par ses avis, à l'élaboration du Plan national.

Les conséquences du rôle planificateur de la région sur les programmes d'équipement des collectivités de dimensions inférieures seront d'autant plus importantes que le Plan aura été réhabilité et rendu plus volontariste.

L'affirmation de la vocation planificatrice de la région suppose en tout état de cause qu'elle puisse disposer de moyens de coordination.

*2° La nécessité de moyens de coordination.*

Le besoin de la région de disposer de moyens de coordination pour lui permettre de mieux remplir sa mission est implicitement reconnu par le projet qui dispose dans le cinquième alinéa de l'article 48 *bis* que le conseil régional « *propose aux collectivités territoriales de la région toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements publics locaux dans la région* ».

C'est en effet le niveau de la région qui est le plus approprié pour ce type d'actions.

C'est également à l'échelon régional que doit être institué, d'après le nouvel *article 48 ter* du projet, un comité chargé de déterminer « *les orientations générales des prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations et la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales aussi bien à l'établissement public régional qu'aux collectivités locales et à leurs groupements* ».

Bien que ce comité, dont l'organisation sera précisée par un décret en Conseil d'Etat, doive faire appel probablement en nombre égal à des élus régionaux, départementaux et communaux pour composer la majorité de ses membres, il est possible cependant que les élus régionaux, favorisés par l'approche plus synthétique des problèmes d'investissement qui risque d'être la leur, y exercent une influence déterminante.

**Une nouvelle tutelle de la région** pourrait ainsi subrepticement se substituer à celle de l'Etat. C'est déjà pour éviter ce danger que votre Commission propose par ailleurs au Sénat d'adopter un amendement tendant à limiter à 30 % la prise de participation des régions dans le capital des sociétés d'économie mixte (*cf. infra* page 97).

Il n'en reste pas moins de toute façon évident que ce comité ne sera jamais en lui-même un instrument de coordination suffisant et que la région devra disposer d'experts en matière de planification et de services d'état-major pour organiser l'exécution du plan régional.

Il s'avérera également indispensable à la bonne exécution du Plan de mettre en place des mécanismes d'arbitrage en cas de conflits soit entre la région et l'Etat, soit entre la région et les collectivités territoriales de dimensions inférieures situées sur son territoire.

### 3° *Le besoin de mécanismes d'arbitrage.*

#### a) *En cas de conflit entre la région et l'Etat.*

*L'article 48 bis* du projet adopté par l'Assemblée nationale précise que le conseil régional doit élaborer et approuver le plan régional « *dans le respect des orientations du plan national et des normes et critères fixés par la loi portant approbation de ce dernier* ».

De la même façon, *l'article 48*, soumet les interventions à caractère économique et social des établissements publics régionaux à l'obligation de respecter « *les règles d'aménagement du territoire prévues dans la loi approuvant le Plan* » en reprenant l'expression employée également pour les départements et les communes s'agissant des mêmes catégories d'actions.

Se pose, évidemment, dès lors le problème de la valeur juridique contraignante du Plan que votre commission des Finances laisse à la commission des Lois le soin de trancher.

Il est prévu d'autre part, à l'article 45, que la région peut s'associer avec l'Etat, comme d'ailleurs avec d'autres collectivités territoriales ou leurs groupements, pour mener avec lui des actions de sa compétence.

Mais si des possibilités d'association avec l'Etat sont ainsi ouvertes, nulle part n'est évoqué le risque de conflits éventuels entre une région et l'autorité supérieure de la nation.

Répondant, à ce sujet, lors de la discussion du projet à l'Assemblée nationale, à M. Philippe Séguin qui lui demandait s'il existait un moyen d'empêcher un conseil régional de déroger dans une de ses interventions ponctuelles aux règles d'aménagement du territoire, le ministre d'Etat, ministre de la Décentralisation, a estimé que le commissaire de la République ou le ministre du Plan devait dans ce cas précis demander un sursis à exécution aux tribunaux administratifs.

Voilà qui risque, hélas ! de ne pas faciliter un allègement de la tâche de ces juridictions déjà très encombrées.

*b) En cas de conflit entre la région et les collectivités de dimensions inférieures situées sur son territoire.*

Le ministre d'Etat a également déclaré lors des débats à l'Assemblée nationale (J.O. du 11 septembre 1981 — première séance du 10 septembre —, page 897) qu'il pouvait arriver « *dans certaines circonstances que l'intérêt régional bien compris doit dominer l'intérêt apparent de telle ou telle collectivité* » mais il n'a pas pour autant indiqué par quels moyens le premier finirait par être imposé.

Il ne suffit pas, en effet bien évidemment, d'inscrire dans la loi la nécessité pour la région du respect de l'intégrité et des attributions des départements et des communes (art. 45 et 47 quater), ni de donner à cette dernière la possibilité de s'associer avec d'autres collectivités territoriales (art. 45), ni même enfin de prévoir la consultation par le conseil régional des collectivités territoriales intéressées lors de l'élaboration du plan régional (art. 48 bis) pour éviter que ne surgissent des conflits.

Il faudra donc attendre la discussion du texte sur les compétences des différentes collectivités territoriales pour savoir exactement comment seront tranchés les différends entre la région et les départements ou communes situés sur son territoire.

D'ici là pourtant et dès la préparation du prochain plan, l'établissement public régional disposera de compétences élargies impliquant éventuellement de sa part l'usage d'une certaine autorité à l'égard d'autres collectivités territoriales, ce qui amène à soulever le problème des modalités de transformation de la région en collectivité territoriale.

**C. — Des modalités problématiques de changement de statut.**

*1° Aujourd'hui, les prérogatives de l'établissement public régional sont accrues mais ses ressources sont plafonnées.*

Il a déjà été traité dans ce rapport des difficultés qu'entraînait pour les établissements publics régionaux le plafonnement de leurs ressources alors que leurs compétences avaient été élargies.

Ces difficultés risquent de se faire d'autant plus sentir que d'après les chiffres de 1980 (voir tableau p. 32) le niveau des recettes fiscales par habitant est égal ou supérieur aux cinq sixièmes du plafond autorisé dans 18 régions sur 21 (Ile-de-France non comprise).

Dans ces conditions, il est à craindre que les établissements publics régionaux soit s'abstiennent d'user de leurs nouvelles prérogatives comme l'article 51 *bis* leur offre la possibilité, soit fassent appel à l'administration de l'Etat (mission régionale, services régionaux des ministères) au risque que cela nuise à l'indépendance de leur pouvoir de décision, soit encore ne s'endettent à l'excès (l'emprunt représente en effet déjà près de 30 % des ressources des régions).

*2° Au moment de sa transformation en collectivité territoriale, la région risque de ne pas disposer de ressources suffisantes pour exercer pleinement ses nouvelles compétences.*

Il a été montré dans ce rapport que l'article 45 du présent projet laisse penser que la région, une fois dotée du statut de collectivité territoriale, verra probablement ses attributions faire l'objet d'un nouvel élargissement.

L'article 46 précise ensuite que les régions demeureront des établissements publics jusqu'à l'élection au suffrage universel des conseils régionaux.

Le Gouvernement a, pour sa part, donné des indications selon lesquelles les conseils régionaux seraient ainsi désignés à l'occasion des prochaines élections municipales qui se dérouleront en 1983.

Or, s'il semble que, d'ici cette date, la loi précisant les compétences des régions aura probablement été promulguée, rien ne permet en revanche d'affirmer que la loi sur les ressources des différentes collectivités territoriales aura pu être discutée et votée, en raison des délais que nécessitent les simulations qui doivent être préalablement effectuées.

Si bien que, pendant un certain temps, la nouvelle collectivité territoriale risque de connaître les mêmes difficultés que celles auxquelles se sera trouvé auparavant confronté l'établissement public régional et qui viendront de ce qu'elle ne disposera pas des moyens d'exercer pleinement ses nouvelles compétences.

Une des façons d'éviter que ne se produise cette situation serait de scinder en deux parties le futur projet de loi sur les ressources des collectivités territoriales, en faisant en sorte que soit d'abord séparément promulgué un texte concernant les transferts de ressources de l'Etat aux régions.

Mais le fait, pour votre Rapporteur, de souligner qu'il serait contradictoire de ne pas adapter les ressources des régions à leurs nouvelles compétences ne signifie nullement qu'il sous-estime le danger de voir la décentralisation entraîner en définitive *un alourdissement de la pression fiscale globale* par le supplément de dépenses qu'elle risque de provoquer.

*3° En définitive, l'adaptation des ressources de la région à ses nouvelles attributions risque de provoquer une augmentation de la pression fiscale globale.*

Certes, l'article 51 du projet, après avoir disposé que la région créée, pour l'exercice de ses compétences, des services dont le président du conseil régional est le chef, évoque la possibilité d'un transfert des services de la préfecture de région à la collectivité régionale.

Mais la déconcentration administrative qui doit s'effectuer au niveau régional et dont le Gouvernement a annoncé qu'elle serait importante exclut que les services régionaux de l'Etat soient amputés à l'excès.

**Il paraît donc difficile que la décentralisation soit une opération neutre sur le plan des finances publiques.**

Comme il a déjà été montré dans ce rapport, la région doit être l'échelon privilégié de la planification et de la coordination des investissements ; cela suppose qu'elle dispose de services d'études et d'état-major économique qui ne pourront pas lui être uniquement fournis par un prélèvement sur les moyens actuels des missions régionales.

D'autre part, l'exercice par la région de ses nouvelles attributions en matière économique, sociale et culturelle, nécessite également qu'elle dispose d'une certaine infrastructure administrative, ne serait-ce que pour éclairer les décisions qu'elle doit être amenée à prendre dans les domaines concernés.

Enfin, la création de chambres régionales des comptes suppose le recrutement de magistrats ainsi que la création d'un corps d'assistants de vérification. Or de telles mesures ne pourront pas ne pas avoir de conséquences financières pour l'Etat ou pour les régions.

Si, à terme, il peut résulter de ces nouvelles dépenses un meilleur contrôle, donc une plus grande efficacité de l'administration ainsi qu'une amélioration de la coordination des investissements, en revanche, dans l'immédiat, une augmentation de la pression fiscale semble difficile à éviter.

Certes, l'éventualité d'une sanction du corps électoral pèsera sur les décisions des élus mais les électeurs peuvent être aussi sensibles à une certaine politique de prestige des régions.

**Il apparaît donc particulièrement important que les mécanismes d'arbitrage — dont la nécessité a déjà été soulignée dans ce rapport — empêchent que la décentralisation ne se traduise par une superposition de services, une surenchère d'investissements ou une multiplication sans frein des aides aux entreprises à tous les échelons.**

## CONCLUSION

### LE DISPOSITIF FINANCIER

Le projet de loi qui nous est soumis vise essentiellement par la suppression ou l'allègement des tutelles, à restaurer la liberté des collectivités locales — avec, nous l'avons noté, un renforcement simultané de la responsabilité des élus locaux.

Toutefois ces dispositions risquent de rester relativement formelles tant que, conformément aux intentions annoncées par le Président de la République et le Gouvernement, celles-ci ne disposent pas des ressources adaptées à ces responsabilités nouvelles.

Certes, le Gouvernement a distingué *trois phases dans le processus de décentralisation* qu'il nous propose : une décentralisation des pouvoirs tout d'abord, des compétences ensuite, et enfin des ressources qu'il situe, pour cette dernière, dans environ dix-huit mois ou deux ans. Le souci de procéder à l'étude détaillée de tous les effets directs ou indirects d'une modification des ressources des collectivités locales, tant dans leur nature que dans leur mode de répartition, peut expliquer ce long délai de mise en œuvre. Mais le Gouvernement devrait d'ores et déjà nous indiquer les lignes directrices de son action sur ce point, qui conditionnent le succès de son entreprise. **Une liberté accrue des collectivités locales qui ne serait pas accompagnée de ressources financières suffisantes ne serait qu'illusoire.** De la même manière, des mécanismes financiers de redistribution de ressources fiscales nationales qui ne respecteraient pas l'autonomie de chaque niveau d'administration locale rendraient théorique la liberté proclamée aujourd'hui dans ce projet et pour laquelle nous ne pouvons que marquer notre accord. C'est dire que, même s'il paraît commode de distinguer trois phases dans l'action décentralisatrice, elles ne sont pas indépendantes les unes des autres. Apprécier l'une aujourd'hui sans connaître le contenu des deux autres est une entreprise malaisée dans la mesure où, de ce fait, le cadre d'ensemble et sa cohérence font défaut.

Néanmoins, il serait faux de dire que le projet qui nous est soumis sur les « droits et libertés » est dépourvu de tout aspect financier. Le chapitre III du titre IV comporte en effet quelques mesures d'allègement des charges des départements et communes qui ne sont pas négligeables, mais dont on peut se demander pour quelles raisons elles figurent dans ce projet. S'agit-il de l'adjonction indispensable pour faire accepter par ailleurs les dispositions sur la législation

financière ? S'agit-il de secteurs où l'urgence imposait des décisions immédiates, alors que la loi sur la répartition des compétences contiendrait les autres mesures ?

Pour quelles raisons, au sein de ce chapitre III, certaines actions ont-elles été privilégiées au détriment d'autres, qui telle l'aide sociale, représente souvent une charge financière importante et où un allègement aurait été bienvenu ?

Ces questions n'ont pas reçu de réponse et on nous demande de considérer ces quelques mesures comme la **préfiguration de la future grande politique de redistribution financière** que nous présentera, plus tard, le Gouvernement. Mais là encore, la vérité oblige à dire que, hormis la dotation pour la culture, les éléments retenus avaient déjà été adoptés, parfois dans une forme un peu différente par le Sénat en avril 1980, lors de l'examen du titre II du projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales...

**L'allègement des charges** (qui bénéficierait également à Paris) figurant dans le projet de loi portera sur **deux milliards de francs** environ (1.940,7 millions de francs), inscrits dans le budget de 1982 et se décomposant de la manière suivante :

1° **La « dotation culture »**, d'un montant de 500 millions de francs, correspond au double objectif d'atténuer certaines charges dans le domaine culturel et de soutenir les besoins nouveaux par l'intermédiaire d'un fonds spécial de développement culturel ;

Ces crédits figurent au budget du ministère de la Culture pour 1982 pour 357 millions de francs au titre IV (Subventions de fonctionnement) et pour 143 millions de francs au titre VI (Subventions d'investissement).

2° **La dotation « instituteurs ».**

Répondant au souci d'alléger les dépenses des communes correspondant à l'obligation qui leur est faite d'offrir un logement de fonction aux instituteurs ou de leur verser une indemnité représentative, elle s'élève à 650 millions de francs, qui sont inscrits au budget du ministère de l'Education nationale dans un nouveau chapitre 41-21 « *Contribution de l'Etat à la charge de logement des instituteurs* ».

Compte tenu de l'enveloppe financière et du nombre de bénéficiaires, chaque commune devrait recevoir en 1982 environ 2.300 F par instituteur. Par rapport à la somme perçue à ce titre en 1981 (720 F), il y aurait donc triplement de l'allocation.



### 3° La suppression des contingents de police.

L'article 63 du projet de loi supprime la participation aux dépenses de police des communes où celle-ci est étatisée : théoriquement, fixée au quart du montant des dépenses, cette participation est en réalité bien inférieure.

L'allégement des charges pour l'ensemble des collectivités bénéficiaires peut être estimé, en 1982, à 60 millions de francs. En 1981, les contingents de police représentaient 50,6 millions de francs.

### 4° La dotation « justice ».

Elle permet la compensation par l'Etat des dépenses afférentes au service public de la justice, qui constitue une fonction de souveraineté incombant, de ce fait, à l'Etat

Représentant une somme totale de 740,1 millions de francs, la dotation « justice » comporte sur le plan budgétaire deux éléments distincts :

a) Une dotation inscrite au ministère de la Justice (720 millions de francs), soit :

- 550 millions de francs en dépenses de fonctionnement ;
- 150 millions de francs en dépenses d'investissement au titre du remboursement des annuités d'emprunt ;
- 20 millions de francs correspondant à des rédeploiements de crédits.

b) Une dotation inscrite au budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (20,1 millions de francs) permettant de compenser aux départements les dépenses de fonctionnement des tribunaux administratifs

\*  
\*\*

Du projet initial du Gouvernement, il ressortait nettement que les mesures présentées n'avaient qu'un caractère conservatoire, applicable seulement à l'exercice 1982, dans l'attente de la future loi sur la répartition des compétences.

Inquiète de la situation qui se serait présentée, si celle-ci n'était pas adoptée avant la fin de 1982, l'Assemblée nationale a précisé que l'ensemble des dispositions demeurait applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi

Telles qu'elles se présentent, ces mesures, toutes partielles et parfois imparfaites qu'elles soient, n'appellent pas d'objections de principe. Les situations anormales auxquelles elles se proposent d'apporter un début de compensation financière n'avaient d'ailleurs pas échappé au Sénat, puisque, rappelons-le, celui-ci avait adopté, pour l'essentiel, l'an passé un dispositif visant un objectif similaire.

## TROISIÈME PARTIE

---

### EXAMEN EN COMMISSION

Pour compléter son information sur les dispositions du présent projet de loi, soumises à son examen, votre Commission a procédé à deux auditions.

Elle a ainsi entendu, le mardi 22 septembre 1981, M. Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

A la demande du Ministre, un large débat s'est instauré d'emblée.

M. Joseph Raybaud a évoqué les conséquences pour les petites communes des nouvelles dispositions proposées.

M. Gaston Defferre a rappelé que la faculté offerte aux collectivités territoriales dans le domaine économique et social ne portait pas atteinte aux droits des petites collectivités.

M. Joseph Raybaud a ensuite abordé la mise en place des nouveaux mécanismes de contrôle *a posteriori*.

M. le ministre d'Etat a précisé que, pendant la période transitoire en attendant la mise en place des chambres régionales des comptes, le commissaire de la République exercerait un contrôle *a posteriori* particulièrement vigilant.

En réponse à M. Joseph Raybaud, qui souhaitait connaître le coût de la réforme, M. Gaston Defferre a indiqué que la plupart des services d'Etat existent déjà et que la mise en œuvre de la réforme n'implique pas une charge supplémentaire.

En réponse à M. Paul Jargot, M. le ministre d'Etat a précisé le rôle des agences techniques départementales.

Une plus grande indépendance des communes vis-à-vis des services techniques de l'Etat sera ainsi garantie.

En aucun cas ces agences — dont l'institution sera facultative — ne pourront faire naître une tutelle.

M. Josy Moinet a souhaité la fixation d'un plafond de ressources pour les interventions économiques des collectivités territoriales. Il a évoqué le rôle du secrétaire général du département.

M. Gaston Defferre a souligné le pouvoir d'appréciation confié aux responsables locaux qui découle du principe de liberté. Il serait cependant disposé à accepter un amendement tendant à plafonner le montant des interventions économiques des collectivités territoriales.

Par ailleurs, il est ouvert à toutes propositions concernant le poste de secrétaire général du conseil général. Quant à la période transitoire, précédant le vote de la loi actuellement en discussion, une circulaire précisera notamment les conditions dans lesquelles sera établi le prochain budget départemental, et quels rapports devront s'instaurer entre le président du conseil général et le préfet.

En réponse à M. Stéphane Bonduel, M. Gaston Defferre a indiqué qu'il avait l'accord du ministre de l'Economie et des Finances pour une régionalisation du crédit.

Par ailleurs, un prochain texte définira le statut de l'élu.

En réponse à M. Edouard Bonnefous, président, qui l'interrogeait sur la compatibilité du mandat régional avec un mandat national, le ministre de l'Intérieur a précisé que tout parlementaire devra opter entre les différents mandats locaux, dont il est éventuellement titulaire, et son mandat national, afin de ne conserver qu'un mandat local (conseiller régional, conseiller général ou conseiller municipal) en plus de son mandat national.

M. Jacques Descours Desacres a évoqué l'évolution de l'indemnité de logement des instituteurs et a souhaité voir préciser les dispositions de l'article 4 du projet de loi relatif aux interventions économiques des communes.

M. Gaston Defferre a rappelé qu'il aurait été difficile de définir les compétences et les ressources des collectivités territoriales dans un délai aussi bref. Il ne serait pas opposé à une nouvelle rédaction de l'article 4 qui resterait conforme à l'esprit du texte.

M. Jean-Pierre Fourcade a regretté de ne pas trouver posé dans le projet de loi le principe de la dotation globale d'équipement. Il a souhaité que le mécanisme des financements croisés devienne l'exception. Enfin, il s'est interrogé sur la nouvelle organisation du conseil général.

M. Gaston Defferre a souligné que la commission départementale n'avait plus de raison d'être et que chaque conseil général établirait son règlement intérieur. Il n'a pas été hostile au principe d'une dotation globale d'équipement, sans préciser pour l'instant dans la loi ses mécanismes de répartition.

En réponse aux craintes exprimées par M. Maurice Blin, rapporteur général, sur l'alourdissement du coût de la gestion territoriale et sur l'adaptation en conséquence de la fiscalité locale, le ministre de l'Intérieur a précisé sa volonté de ne pas voir croître la bureaucratie locale. Il a, par ailleurs, rappelé que l'Etat assumerait le coût de ses propres services et qu'il convenait de préserver l'autorité morale du représentant de l'Etat auprès des collectivités territoriales.

En réponse aux observations présentées par M. Camille Vallin, M. Gaston Defferre a indiqué que cette réforme ne serait complète que lorsqu'elle comprendrait ses volets économique, financier et culturel.

Il a communiqué la répartition de la dotation spéciale culturelle. Quant à la dotation globale de fonctionnement, le Ministre a précisé qu'elle devrait progresser de 15,2 % en 1982, compte tenu de l'évolution des recettes de T.V.A. pour atteindre un total de 52 milliards de francs.

En réponse aux questions de M. René Tomasini, M. Gaston Defferre a confirmé l'engagement financier de l'Etat au terme du délai de deux mois et les limites apportées aux contrôles effectués par le comptable.

M. René Monory s'est étonné du faible écart entre le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) et le niveau des prix en 1982. Il a rappelé la nécessité d'accroître les ressources dont disposent les collectivités territoriales et a souligné, à cet égard, les lacunes du projet de loi qui est soumis au Parlement.

M. Gaston Defferre a indiqué que le commissaire de la République verrait ses pouvoirs accrus par une meilleure déconcentration des services de l'Etat et que les régions auraient des compétences spécialisées élargies. Des transferts de compétences et de ressources seront réalisés entre l'Etat et les collectivités territoriales.

En réponse à M. Jean-François Pintat, le ministre de l'Intérieur a confirmé qu'il serait tenu compte de la spécificité des collectivités territoriales.

M. Edouard Bonnefous s'est interrogé sur l'appellation de conseil départemental envisagée pour l'assemblée départementale. Il a ensuite évoqué les difficultés rencontrées par la Cour des comptes en raison de l'extension de ses compétences et exprimé ses réserves sur la création de chambres régionales des comptes.

M. Gaston Defferre a reconnu que l'appellation de conseil départemental avait des résonances historiques peu conformes avec l'esprit du texte.

Il a ensuite précisé les conditions de fonctionnement des nouvelles juridictions régionales des comptes.

Votre Commission a procédé, le mercredi 23 septembre 1981, à l'audition de M. Bernard Beck, Premier président de la Cour des comptes, sur le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Le Premier président a répondu au questionnaire que lui avait adressé la Commission.

Concernant la nature, le rôle et la composition des futures chambres régionales des comptes instituées par le projet, il a précisé que l'instauration de ces juridictions régionales entraînerait — en ce qui concerne le contrôle juridictionnel de la Cour — la disparition de l'apurement des comptes sur les trésoriers-payeurs généraux, et comporterait un aspect nouveau de contrôle administratif du budget voté par les collectivités et de conseil de gestion à apporter aux élus locaux et régionaux.

Il a évoqué les problèmes du statut du corps à créer, préconisant l'ouverture au tour extérieur de postes dans les chambres régionales à des conseillers de la Cour. Il a souhaité que les magistrats soient recrutés au niveau de l'Ecole nationale d'administration et que les chambres disposent d'assistants de vérification en nombre suffisant.

En réponse à une question complémentaire de M. René Tomasini, il a précisé que les chambres régionales des comptes devraient recruter chacune des cinq à quinze magistrats. Il a évoqué la difficulté de trouver des candidats suffisamment motivés parmi les fonctionnaires de l'Etat.

M. Christian Poncelet a alors posé le problème de l'organisation du déroulement de la carrière des magistrats des chambres et s'est inquiété de ce que les emplois créés dans ces chambres ne soient pourvus par un prélèvement sur les effectifs des agents de l'Etat au niveau départemental.

M. Jean-Pierre Fourcade a rappelé que le texte s'inspire de l'organisation de la juridiction administrative avec l'institution d'un double degré de juridiction ; il s'est demandé dans quels délais les chambres pourraient assumer leur double rôle de contrôle administratif des budgets et d'appréciation de la gestion des collectivités.

Le Premier président a précisé que le contrôle administratif devrait être effectué par les chambres dès 1983 tandis que les comptes devraient être apurés par elles à partir de l'automne 1984.

M. Edouard Bonnefous, président, a fait état des propositions faites par MM. Jean Foyer et Raymond Marcellin lors des débats à l'Assemblée nationale concernant l'exercice par étapes par les

chambres de leurs responsabilités et la création provisoire de chambres interrégionales des comptes.

Il a également posé le problème du débouché à donner aux magistrats des chambres régionales ainsi que celui de l'insuffisance des affectations à la Cour d'élèves sortis de l'Ecole nationale d'administration.

Il a estimé que le problème de l'insuffisance des promotions d'élèves de l'E.N.A. ne ferait qu'être aggravé par l'institution des chambres régionales.

Le Premier président a indiqué que même le contrôle des grandes villes serait effectué, en premier ressort, par les chambres régionales des comptes, souhaitant que les fonctions de présidents de chambres régionales soient exercées par des conseillers maîtres dont on pourrait attendre une plus grande indépendance à l'égard des autorités politiques locales.

Il a rappelé que la tâche de la Cour et des chambres serait encore alourdie par l'extension du secteur public économique, précisant que le contrôle *a posteriori* de la Cour serait le seul existant et suggérant que la haute juridiction puisse faire appel à des « audits » privés, ce qui nécessiterait des moyens financiers supplémentaires.

M. le Président Edouard Bonnefous s'est inquiété d'un relâchement des contrôles sur les entreprises nationalisées.

En réponse à M. Christian Poncelet, le Premier président a indiqué que l'appel des décisions des chambres auprès de la Cour des comptes jouerait dans les cas, peu nombreux, de mise en débet d'un comptable ou d'assimilation d'un ordonnateur à un comptable de fait.

En réponse à M. Jacques Descours Desacres, il a précisé que chaque semestre était envoyée aux présidents des commissions des Finances des deux Assemblées une liste des rapports sur les entreprises publiques rédigés par la Cour.

Il a également indiqué que la haute juridiction donnerait des orientations aux chambres régionales concernant la rédaction d'observations sur la gestion des collectivités éventuellement insérées dans le rapport public de la Cour.

En réponse à une question de la Commission concernant les conditions de délais auxquelles est subordonnée l'efficacité du contrôle *a posteriori* des collectivités, le Premier président a estimé que les chambres devraient dans un délai « raisonnable » donner des arrêts d'apurement des comptes, quitte à revenir sur des opérations pluriannuelles appelant une appréciation de la qualité de la gestion des collectivités.

En réponse à M. Geoffroy de Montalembert, il a précisé que la Cour adressait 120 référés chaque année aux ministères qui, dans trois cas sur quatre, étaient suivis d'effet.

Il a estimé que les procédures juridictionnelles devant les tribunaux administratifs ou la Cour de discipline budgétaire seraient assez rares.

M. Christian Poncelet s'est inquiété de ce que le contrôle des chambres sur les comptes des collectivités puisse ne porter que sur les grandes masses des fonds concernés.

M. Jean-Pierre Fourcade a craint que le projet n'aboutisse en fin de compte à un alourdissement du contrôle financier exercé sur les collectivités locales.

M. Bernard Beck a déclaré à M. Jean-Pierre Fourcade qu'il ne souhaitait pas qu'il y ait un parquet devant les chambres régionales des comptes, la procédure d'appel devant seulement permettre d'assurer une unité de la jurisprudence de la Cour. Il a évoqué le risque d'un usage excessif par les élus territoriaux de leur droit de réquisition.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est inquiété des conséquences d'une « décentralisation » de la saisine de la Cour de discipline budgétaire.

M. Maurice Blin a posé le problème d'un éventuel alourdissement de la bureaucratie locale, s'inquiétant notamment des conséquences financières du remplacement des trésoriers-payeurs généraux dans leur rôle d'apurement des comptes des collectivités.

En réponse à une question de M. Jacques Descours Desacres, il a estimé que seule la responsabilité du maire pouvait être mise en cause en cas de réquisition des comptables.

M. Paul Jargot a indiqué que le maire pouvait être obligé de se faire remplacer dans ses attributions par son premier adjoint ; il a émis des doutes sur l'efficacité du contrôle *a posteriori* étant donné les délais dans lesquels ce contrôle serait effectué.

M. Edouard Bonnefous, président, a craint qu'il n'apparaisse un décalage dans le temps entre la mise en application de la réforme et les débuts du contrôle exercé par les nouvelles chambres régionales.

M. Christian Poncelet a exprimé ses craintes que, devant l'aggravation de leurs responsabilités, les comptables territoriaux ne cherchent à éluder leurs responsabilités en demandant aux ordonnateurs de les réquisitionner.

Enfin, votre Commission a procédé, le mardi 13 octobre 1981, à l'examen des dispositions du projet de loi relevant de sa compétence.



Votre Rapporteur a, tout d'abord, présenté les grandes lignes de la nouvelle logique institutionnelle et administrative que définit le projet dont il a estimé la cohérence plus apparente que réelle.

Il a fait valoir que la procédure de contrôle *a posteriori* proposée serait d'une efficacité douteuse en raison de sa lenteur et de sa lourdeur et a exprimé ses craintes que certaines dispositions du texte n'aboutissent à instaurer de nouvelles tutelles sur les petites communes.

Votre Rapporteur s'est inquiété, notamment, des articles du projet relatifs à la saisine de la Cour de discipline budgétaire, à la réquisition des comptables et à la création d'agences techniques départementales.

Puis il a insisté sur l'importance des moyens dont devraient disposer les chambres régionales des comptes, ainsi que sur le risque de voir les collectivités territoriales se lancer dans des opérations financièrement hasardeuses pour user des nouvelles possibilités d'interventions économiques et sociales qui leur seraient reconnues.

Concernant les aménagements apportés à la Région, il a fait valoir que l'élargissement des compétences de celle-ci supposait qu'elle dispose de ressources accrues et risquait de se traduire en fin de compte par un alourdissement de la pression fiscale globale. Il a également estimé que la planification régionale impliquait la définition de moyens de coordination et de mécanismes d'arbitrage ayant des conséquences sur les libertés et les responsabilités des autres collectivités.

Un débat approfondi s'est alors instauré sur chacun des articles. Les modifications apportées par votre commission des Finances qui en résultent peuvent être ordonnées autour des cinq points suivants :

**1. La reconnaissance des droits et libertés des communes, départements et régions est apparue indissociable de la définition d'une nouvelle répartition des compétences et des ressources entre les quatre niveaux territoriaux.**

**2. La logique même de la réforme proposée a conduit votre Commission à limiter le rôle de la chambre régionale des comptes, à prévenir le développement de nouvelles tutelles départementales ou régionales, et à aménager l'exercice du droit de réquisition, ainsi que l'engagement de la responsabilité des ordonnateurs élus devant la Cour de discipline budgétaire.**

**3. Le souci, maintes fois exprimé par votre Commission, de garantir la bonne utilisation des deniers publics et d'assurer la protection des contribuables, a exigé la définition d'un cadre précis pour les interventions des collectivités territoriales dans le domaine économique et financier.**

4. Les difficultés, qui ne manqueront pas de se présenter lors de la mise en place de ce nouveau mode d'administration territoriale, ont incité votre Commission à compléter certaines dispositions concernant les juridictions des comptes et à préciser les modalités de la période transitoire.

5. La création d'une dotation globale d'équipement, libre d'emploi, versée à toutes les communes, s'intègre parfaitement dans la logique d'un texte visant à développer les droits et les libertés des communes. Votre Commission a souhaité reprendre les grandes lignes du dispositif que le Sénat avait déjà adopté en 1979, considérant qu'il y avait là un moyen essentiel de mettre fin à des tutelles indirectes, souvent dénoncées.

## QUATRIÈME PARTIE

### EXAMEN DES ARTICLES

#### TABLEAU COMPARATIF

*Article premier.*

**Libre administration des collectivités locales ;  
répartition des compétences et des ressources.**

<b>Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
Les communes, les départements et les régions s'administrent librement.	Alinéa sans modification.	Sans modification.
Une loi précisera les compétences respectives des communes, des départements, des régions et de l'Etat, et déterminera la répartition entre eux des ressources publiques.	Des lois détermineront la répartition des compétences et celle des ressources publiques entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, l'organisation des régions, les garanties fondamentales accordées aux personnels des collectivités locales, le mode d'élection et le statut des élus ainsi que les modalités de la coopération intercommunale et le développement de la participation des citoyens dans la vie locale.	Des lois détermineront...  ... dans la vie locale. Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales sera compensé par un

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

Les dispositions de la présente loi s'appliqueront à Paris à la date et dans les conditions qui seront fixées par une loi ultérieure.

En ce qui concerne les départements d'outre-mer, la présente loi s'applique jusqu'à la promulgation de lois adaptant ses dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées.

*transfert de ressources. Ces ressources seront équivalentes aux charges existantes à la date du transfert et devront évoluer comme la dotation globale de fonctionnement.*

*L'entrée en vigueur de la présente loi est subordonnée à la promulgation des lois prévues à l'alinéa précédent.*

Sans modification.

Sans modification.

#### COMMENTAIRES

Cet article liminaire pose le principe de la libre administration des communes, des départements et des régions et annonce les lois ultérieures qui viendront compléter ce projet global de décentralisation. La répartition des compétences et la définition des ressources constituent les deuxième et troisième phases de la réforme engagée.

Votre Commission a souhaité apporter deux compléments au texte adopté par l'Assemblée nationale.

Sur proposition de M. Fourcade, adoptée à la majorité, le principe de la compensation financière en cas de transfert de charges entre l'Etat et les collectivités territoriales a été inscrit dans le projet de loi.

Sur proposition de M. Tomasini, adoptée à la majorité, la Commission a tenu à préciser que le présent projet de loi ne serait applicable que lorsque les projets de loi essentiels à l'application de celui-ci auraient été promulgués.

Sous réserve de ces amendements, elle vous propose d'adopter cet article.

**TITRE PREMIER**  
**DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA COMMUNE**

*Article 3.*

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

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

Les délibérations et arrêtés des autorités communales sont notifiés sans délai au représentant de l'Etat dans le département et en outre au président de la chambre régionale des comptes prévue à l'article 56 de la présente loi, lorsqu'il s'agit d'actes relatifs au budget. Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les délibérations et arrêtés qu'il estime contraires à la légalité.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Les délibérations, arrêtés et conventions relatifs aux marchés des autorités communales sont notifiés dans la quinzaine au représentant de l'Etat dans le département et, en outre, au président de la chambre régionale des comptes prévue à l'article 56 de la présente loi lorsqu'il s'agit des budgets et comptes administratifs.

Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant la notification qui lui en a été faite. Il informe le maire de son inten-

**Propositions de la Commission**

Les délibérations...

... dans le département.  
*Le même délai est observé à l'égard du président de la chambre régionale des comptes prévue à l'article 56 de la présente loi lorsqu'il s'agit des comptes administratifs des chefs-lieux de départements et des communes comptant plus de 30.000 habitants.*

*Le contrôle administratif dont le représentant du Gouvernement a la charge s'exerce à l'endroit des délibérations relatives au budget, aux avances, emprunts, garanties d'emprunt et aux marchés. Ces délibérations deviennent exécutoires de plein droit quinze jours après le dépôt auprès du délégué du Gouvernement qui délivre immédiatement récépissé de ce dépôt.*

Le représentant de l'Etat dans le département peut déférer au tribunal administratif...

... a été faite. Il informe au préalable le maire

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

tion de former un recours quinze jours au moins avant de le déposer à peine d'irrecevabilité et lui communique toutes précisions permettant de modifier dans le sens de la légalité les actes concernés.

Le représentant de l'Etat dans le département, agissant d'office ou à la demande du maire, peut informer le maire de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités municipales qui lui a été notifié en application de l'alinéa précédent.

Le tribunal administratif statue dans un délai de trois mois. Si, à l'issue de ce délai, il ne s'est pas prononcé, le litige est porté devant le Conseil d'Etat, qui statue selon la procédure d'urgence.

Le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation soumet chaque année au Parlement un rapport sur l'exercice du contrôle *a posteriori* des représentants de l'Etat dans les départements et les communes.

de son intention de former un recours quinze jours au moins avant de le déposer, à peine d'irrecevabilité, *en lui faisant part de ses observations*, et lui communique toutes précisions permettant de modifier dans le sens de la légalité les actes concernés.

Sans modification.

Sans modification.

Sans modification.

### COMMENTAIRES

La suppression des contrôles *a priori* confère à la juridiction administrative une place essentielle dans la nouvelle procédure de contrôle de la légalité définie à l'article 3.

L'ensemble des actes des autorités communales est notifié au représentant de l'Etat et, lorsqu'il s'agit de documents budgétaires, au président de la chambre régionale des comptes, dans le délai de quinze jours. Le représentant de l'Etat défère à la juridiction administrative les actes qu'il estimerait contraires à la légalité dans un délai de deux mois qui peut être mis à profit pour corriger la décision litigieuse.

Votre Commission, tout en approuvant l'essentiel de ce dispositif, a souhaité lui apporter trois aménagements.

Sur proposition de M. Descours Desacres, approuvée à la majorité, l'information de la chambre régionale des comptes a été limitée aux documents budgétaires des communes les plus importantes du département.

Sur proposition de M. Tomasini, adoptée à la majorité, il a été admis que les délibérations relatives au budget, aux avances, aux emprunts, garanties d'emprunt et aux marchés ne seraient exécutoires qu'après un délai de quinze jours permettant au représentant de l'Etat de faire connaître officiellement ses observations.

Sur proposition de M. Poncelet, la procédure de concertation entre le représentant de l'Etat et l'exécutif élu a été précisée.

Sous réserve de ces amendements, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

#### Article 4.

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

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Il est ajouté à l'article L. 121-26 ainsi qu'à l'article L. 181-18, 14°, du Code des communes un alinéa ainsi rédigé :	<i>Alinéa supprimé.</i>	<i>Les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population communale que le conseil municipal peut décider d'arrêter au bénéfice de personnes physiques ou morales de droit privé sont limitées aux aides à l'investissement immobilier ou foncier. Dans ce cas, les interventions peuvent prendre la forme de subventions, de prêts, de garanties d'emprunt ou de transfert de biens immobiliers ou fonciers. Toute intervention répondant à un but autre que l'aide à l'investissement immobilier ou foncier est exclue quelles qu'en soient ses modalités et, notamment, la prise de participation dans le capital d'une société commerciale et de toute autre entreprise à but</i>
« Le conseil municipal peut prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population communale, à l'exclusion de toute prise de participation dans le capital d'une société commerciale et de toute autre entreprise à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux. Ces interventions ne peuvent contrevenir aux règles d'aménagement du territoire prévues dans la loi approuvant le plan. »	Le conseil municipal peut prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population communale, à l'exclusion de toute prise de participation dans le capital d'une société commerciale et de toute autre entreprise à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions prévues par l'article L. 381-1 du Code des communes. La loi relative à la répartition des compétences précisera le régime juridique des sociétés d'éco-	

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Propositions de la Commission**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

nomie mixte. La commune peut s'associer à d'autres collectivités territoriales concernées et dotées de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier.

Ces interventions ne pourront contrevenir aux règles d'aménagement du territoire prévues dans la loi approuvant le plan.

*lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions prévues par l'article L. 381-1 du Code des communes.*

*Le montant annuel de ces interventions ne peut excéder 10 % des recettes réelles figurant au compte administratif de l'avant-dernier exercice. Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'appréciation, en termes de dépenses pour la commune, des interventions, notamment les garanties d'emprunt, qui ne se traduiraient pas par une dépense budgétaire effective au cours de l'exercice donné.*

**COMMENTAIRES**

Cet article définit les pouvoirs d'intervention reconnus à la commune lorsque les intérêts économiques et sociaux de sa population sont menacés. Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, deux limites ont été posées à l'exercice de ces prérogatives économiques :

— la prise de participation dans le capital d'une société commerciale et de toute autre entreprise à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter un service communal ou ne poursuivant pas une mission d'intérêt général est interdite ;

— ces interventions ne peuvent contrevenir aux règles d'aménagement du territoire prévues dans le plan.

Votre Commission, qui s'est toujours montrée soucieuse de la bonne utilisation des deniers publics, n'a pas cru devoir retenir le dispositif qui lui était soumis. Il lui a semblé, en effet, souhaitable de préciser le cadre de cet interventionisme économique.

La nouvelle rédaction qui résulte d'un amendement présenté par MM. Blin, Cluzel, Descours Desacres, Fourcade, de Montalembert, Tomasini et Torre, que la Commission a adopté à la majorité, définit deux limites à cette action des communes qui sont complémentaires :



— le champ d'intervention des collectivités locales est circonscrit aux aides à l'investissement immobilier ou foncier ;

— le plafond de ces interventions est fixé à 10 % des recettes réelles.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article dans cette rédaction.

*Article 5 A (nouveau).*

**Délais de vote du budget communal.**

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Art. 7.</p> <p style="text-align: center;">(Troisième, quatrième et cinquième alinéa.)</p> <p>Dans le cas où, pour une cause quelconque, le budget d'une commune n'a pas été définitivement voté avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année à laquelle il s'applique, les recettes et les dépenses de la section de fonctionnement portées au dernier budget continuent à être exécutées.</p> <p>La chambre régionale des comptes demande au conseil municipal de délibérer.</p> <p>Si le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice en cours, il est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département sur avis motivé de la chambre régionale des comptes. Cet avis est rendu public.</p>	<p>Dans le cas où le budget de la commune n'a pas été adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice auquel il s'applique, les recettes et les dépenses de la section de fonctionnement portées au dernier budget continuent à être exécutées.</p> <p>Si le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, il est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département <i>sur avis public de la chambre régionale des comptes saisi par le représentant de l'Etat dans le département</i>. Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de la <i>non-communication en temps utile</i> au conseil municipal d'informations indispensables à l'établissement du budget.</p>	<p style="text-align: center;">Sans modification.</p> <p>Si le budget...</p> <p style="text-align: center;">... dans le département. Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication avant le 15 mars au conseil municipal d'informations indispensables à l'établissement du budget. Dans ce cas, le conseil municipal dispose de quinze jours après cette communication pour arrêter le budget de la commune.</p>

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p align="center">(Premier et deuxième alinéa.)</p> <p>Dans le cas où il n'y a aucun budget antérieurement voté, la chambre régionale des comptes demande au conseil municipal d'adopter le budget dans un délai de deux mois.</p> <p>A défaut, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département sur avis motivé de la chambre régionale des comptes. Cet avis est rendu public.</p>	<p>En cas de création d'une nouvelle commune, le conseil municipal adopte le budget dans un délai de trois mois à compter de cette création. A défaut, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département <i>sur avis public de la chambre régionale des comptes.</i></p>	<p>En cas de création...</p> <p align="right">... dans le département, <i>dans les conditions et sous les réserves prévues à l'alinéa précédent pour les budgets communaux qui n'ont pas été adoptés avant le 31 mars.</i></p>

#### COMMENTAIRES

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale avant les dispositions concernant les budgets votés ou exécutés en déficit (art. 5 et 6), reprend les principaux alinéas qui figuraient à l'article 7 dans le projet de loi initial.

Il a paru, en effet, plus logique d'évoquer les questions concernant les délais d'adoption du budget avant d'examiner la situation particulière des communes en difficulté financière.

Trois cas sont envisagés dans l'article 5 A (nouveau) :

1. Un budget non adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier continue d'être exécuté sur la base des recettes et des dépenses de la section de fonctionnement du dernier budget voté.

2. Un budget non adopté avant le 31 mars est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département sur avis public de la chambre régionale des comptes, sauf défaut d'information de la commune.

3. Le budget d'une nouvelle commune doit être adopté dans les trois mois suivant sa création. A défaut, il est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat sur avis public de la chambre régionale des comptes.

La Commission a adopté, à la majorité, deux amendements présentés par M. Descours Desacres qui retirent toute compétence à

la chambre régionale des comptes en matière de contrôle administratif des budgets communaux non adoptés dans les délais.

Elle a également souhaité, sur proposition de M. Descours Desacres, apporter une modification rédactionnelle au deuxième alinéa de l'article.

Sous réserve de ces amendements, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

*Article 5.*

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

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Lorsque le budget d'une commune n'est pas voté en équilibre réel, le représentant de l'Etat dans le département saisit la chambre régionale des comptes créée par l'article 56 de la présente loi. La chambre régionale des comptes propose à la commune les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande une nouvelle délibération du conseil municipal.</p>	<p>Le budget d'une commune est en équilibre réel lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajoutées aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice, <i>sous réserve que les sommes figurant en recettes et en dépenses aient été évaluées de façon sincère.</i></p>	<p>Le budget d'une commune...  ... échoir au cours de l'exercice.</p>
<p>A défaut de redressement, le budget est réglé et rendu</p>	<p>Lorsque le budget d'une commune n'est pas voté en équilibre réel, <i>la chambre régionale des comptes saisie par</i> le représentant de l'Etat dans le département, le constate dans un délai de quinze jours à partir de la notification faite en application de l'article 3. <i>La chambre régionale des comptes</i> propose à la commune, dans un délai d'un mois à partir de la constatation d'absence d'équilibre réel, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et de</p>	<p>Lorsque le budget d'une commune n'est pas voté en équilibre réel, le représentant de l'Etat dans le département, le constate...  ... de l'article 3. <i>Le représentant de l'Etat</i> propose...</p>

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département sur avis motivé de la chambre régionale des comptes. Cet avis est rendu public.

mande une nouvelle délibération du conseil municipal.

... du conseil municipal.

La nouvelle délibération du conseil municipal, qui prend la forme d'un budget supplémentaire, doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la publication des propositions de la chambre régionale des comptes.

Si le conseil municipal n'a pas procédé à la nouvelle délibération dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la notification de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département. *Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.*

La nouvelle délibération du conseil municipal rectifiant le budget initial, doit intervenir...

... des propositions du représentant de l'Etat dans le département.

Si le conseil municipal...

... représentant de l'Etat dans le département.

**COMMENTAIRES**

Cet article définit les conditions du rétablissement de l'équilibre lorsque le budget n'est pas voté en équilibre réel.

Il reprend certaines des dispositions figurant dans le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, adopté en première lecture par le Sénat, notamment la définition de l'équilibre réel.

La novation du texte qui nous est soumis réside dans le rôle confié à la chambre régionale des comptes qui constate le déséquilibre et propose les mesures de rétablissement.

En cas de non-respect des observations de la chambre, intervient la procédure de règlement et d'exécution par le représentant de l'Etat.

A ce texte, la Commission a souhaité apporter quatre modifications.

Deux d'entre elles, proposées par M. Descours Desacres, résultent des dispositions adoptées aux articles 3 et 5 A concernant le rôle des chambres régionales des comptes.

Une troisième modification, adoptée à la majorité, à l'initiative de M. Poncelet, consiste à supprimer la notion de sincérité dans l'évaluation budgétaire.

Enfin, une quatrième modification d'ordre rédactionnel a été apportée à l'initiative de votre Rapporteur, la notion de budget supplémentaire étant impropre.

Sous réserve de ces amendements, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

### Article 6.

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

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Lorsque l'arrêt des comptes communaux fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget communal, la chambre régionale des comptes propose à la commune les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire.</p>	<p>L'arrêt des comptes communaux est constitué par le vote du conseil municipal sur le compte administratif présenté par le maire, après transmission, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet de l'année suivant l'exercice du compte de gestion établi par le comptable de la commune. Le vote du conseil municipal arrêtant les comptes doit intervenir avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année suivant l'exercice.</p>	<p>Sans modification.</p>
	<p>Lorsque l'arrêt des comptes communaux fait apparaître dans l'exécution du budget communal un déficit égal ou supérieur à 5 % de ses ressources ordinaires, la chambre régionale des comptes saisie par le représentant de l'Etat propose à la commune, dans un délai d'un mois après sa saisine, les mesures néces-</p>	<p>Lorsque l'arrêt...  ... déficit égal ou supérieur à 10 % de ses ressources...</p>

**Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

Si le conseil municipal ne prend pas les mesures propres à assurer le redressement de la situation financière de la commune, celles-ci sont arrêtées par le représentant de l'Etat dans le département sur avis motivé de la chambre régionale des comptes. Cet avis est rendu public.

saires au rétablissement de l'équilibre budgétaire.

Si, dans un délai d'un mois à partir de la publication des propositions de la chambre régionale des comptes, la commune ne prend pas des mesures de résorption du déficit budgétaire jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes qui se prononce sur ce point dans les quinze jours, ces mesures sont arrêtées par le représentant de l'Etat dans le département après application éventuelle des dispositions de l'article L. 235-5 du Code des communes. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

... budgétaire.

Sans modification.

**COMMENTAIRES**

Cet article envisage le cas d'un déséquilibre du budget non plus initial, mais après exécution.

Lorsque le déficit figurant dans l'arrêt des comptes est égal ou supérieur à 5 % des ressources ordinaires de la commune, la chambre régionale des comptes propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre. Si les mesures prises sont jugées insuffisantes par la chambre, le représentant de l'Etat arrête les dispositions nécessaires et peut, notamment, proposer l'attribution d'une subvention exceptionnelle.

Votre Commission, qui a souhaité, dans la logique même du texte, retirer à la chambre régionale des comptes le contrôle des budgets non adoptés dans les délais ou votés en déséquilibre, entend maintenir à cette juridiction sa compétence en cas de budget exécuté en déficit. Seul le seuil d'intervention de la chambre a appelé un aménagement. Sur propositions de M. Fosset, la Commission a souhaité fixer le montant du déficit à 10 % des ressources ordinaires, conformément au texte initial du Gouvernement.

Sous le bénéfice de cette modification, elle vous propose d'adopter cet article.

Article 8.

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

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Ne sont obligatoires pour les communes que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.

La chambre régionale des comptes agissant d'office ou saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate le défaut d'inscription au budget communal d'une dépense obligatoire.

A la demande de la chambre régionale des comptes et après avoir procédé à une mise en demeure non suivie d'effet, le représentant de l'Etat dans le département inscrit cette dépense au budget de la commune et rend exécutoire le budget modifié en conséquence.

Les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et celles expressément définies comme telles par la loi constituent les dépenses obligatoires.

La chambre régionale des comptes agissant d'office ou saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget communal ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine.

La chambre régionale des comptes, après une mise en demeure non suivie d'effet, dans un délai d'un mois à compter de la constatation prévue à l'alinéa précédent, demande au représentant de l'Etat dans le département d'inscrire cette dépense au budget de la commune et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'Etat dans le département règle et rend exécutoire le budget notifié en conséquence dans un délai d'un mois. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

Sans modification.

*Si une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget communal ou l'a été pour une somme insuffisante, la constatation en est faite par le représentant de l'Etat dans le département ; il agit d'office ou opère dans le délai d'un mois à partir de sa saisine soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt ; il propose à la commune les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande une nouvelle délibération du conseil municipal.*

*Le représentant de l'Etat, après une mise en demeure non suivie d'effet dans un délai d'un mois, inscrit la dépense au budget de la commune et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Il règle et rend exécutoire le budget modifié en conséquence dans un délai d'un mois.*

**Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

Le représentant de l'Etat dans le département peut procéder au mandatement d'office d'une dépense obligatoire en cas de carence du maire.

A défaut de mandatement d'une dépense obligatoire par le maire dans le mois suivant la mise en demeure qui lui en a été faite par le représentant de l'Etat dans le département, celui-ci y procède d'office.

Sans modification.

**COMMENTAIRES**

La suppression de toute tutelle sur l'administration communale a conduit au rétablissement de la procédure d'inscription et de mandatement d'office des dépenses obligatoires que le précédent projet de loi pour le développement des responsabilités locales avait supprimé.

Dans la logique du texte adopté aux articles 3, 5 A et 6, votre Commission, sur proposition de M. Descours Desacres, a entendu réserver la mise en œuvre de cette procédure au seul représentant de l'Etat à qui incombe le contrôle de la légalité des dispositions budgétaires.

Sous réserve de ces amendements, elle vous propose d'adopter cet article.

*Article 9.*

**Nomination du comptable communal.**

**Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

Le comptable de la commune est un comptable direct du Trésor ayant qualité de comptable principal.

Alinéa sans modification.

Sans modification.

Lorsqu'il est comptable d'une seule commune et n'est pas chargé des fonctions de comptable de l'Etat, il est nommé par le ministre chargé du Budget après agrément par le maire.

*Alinéa supprimé.*

*Il est tenu de produire ses comptes devant la chambre régionale des comptes qui statue par voie de jugement.*



Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Dans les autres cas, il est nommé par le ministre du Budget après information préalable du ou des maires concernés.	Le comptable de la commune est nommé par le ministre du Budget après information préalable du ou des maires concernés.	Sans modification.
Le comptable de la commune prête serment devant la chambre régionale des comptes.	Alinéa sans modification.	Sans modification.

### COMMENTAIRES

L'agrément préalable à la nomination du comptable de la commune, qui figurait dans le texte initial du projet de loi, est devenu, après l'examen par l'Assemblée nationale, simple information du ou des maires concernés.

L'indépendance dont doit jouir le responsable des comptes locaux est, en effet, une condition essentielle à l'exercice de ses fonctions.

Votre Commission qui approuve les dispositions de l'article 9, telles qu'elles ont été adoptées par l'Assemblée nationale, suggère, sur la proposition de votre Rapporteur, de préciser, conformément aux dispositions de la loi du 22 juin 1967 sur la Cour des comptes, les conditions d'assujettissement du comptable à la chambre régionale des comptes.

Sous réserve de cette précision, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

### Article 10.

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

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
La légalité ou l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur ne peuvent être appréciées par le comptable de la commune chargé de leur exécution, sous les	Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut pas soumettre les mêmes	Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut pas <i>non plus</i> soumettre

**Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

réserves qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Lorsque le comptable de la commune notifie son opposition au paiement d'une dépense, le maire peut adresser un ordre de réquisition au comptable qui s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'absence de crédit ou de fonds disponibles, de justification du service fait et en cas de défaut de caractère libératoire du paiement.

L'ordre de réquisition est notifié à la chambre régionale des comptes.

En cas de réquisition, l'ordonnateur assume la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

actes à un contrôle de légalité sous les réserves qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Lorsque le comptable de la commune notifie son opposition au paiement d'une dépense, le maire peut adresser un ordre de réquisition au comptable qui s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance de fonds communaux disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts, insuffisants ou des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence de justification du service fait et de défaut de caractère libératoire du paiement.

Alinéa sans modification.

En cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre.

les mêmes actes à un contrôle de légalité *autre que celui* qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Lorsque le comptable de la commune notifie son opposition au paiement d'une dépense, le maire peut adresser un ordre de réquisition au comptable qui s'y conforme aussitôt *sauf dans les cas suivants* :

— *manque total ou partiel de fonds communaux disponibles* ;

— *dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts, insuffisants ou des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée* ;

— *absence de justification du service fait* ;

— *défaut du caractère libératoire du paiement.*

*L'ordre de réquisition et l'opposition au paiement sont notifiés à la chambre régionale des comptes qui doit se prononcer dans un délai de huit jours. Si le comptable s'écarte de l'avis formulé par cette juridiction, il adresse sa décision assortie d'une motivation explicite à son supérieur hiérarchique et engage sa responsabilité pécuniaire quant aux conséquences pour la commune du retard apporté de son chef au paiement. Si l'ordonnateur s'écarte de l'avis formulé par la chambre régionale des comptes, sa responsabilité propre peut être engagée devant la Cour de discipline budgétaire saisie par la Cour des comptes sur le rapport de la chambre régionale des comptes. Le montant de l'amende susceptible d'être prononcée par la Cour de discipline budgétaire ne*

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

*pourra ni être inférieur à 100 F, ni excéder le montant annuel de l'indemnité de fonctions allouée à l'intéressé à la date à laquelle le fait a été commis.*

*Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, un décret fixera la liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement.*

#### COMMENTAIRES

L'importance des dispositions de cet article n'a pas à être soulignée. La tutelle financière exercée sur les communes a été souvent mal perçue, la rigueur des règles de la comptabilité publique apparaissant parfois inadaptée aux réalités quotidiennes d'une gestion communale.

Ainsi, le droit de réquisition conféré au maire est-il un des symboles de cette liberté communale reconnue à l'article premier.

A l'analyse, le dispositif contenu dans l'article 10 a semblé à votre Commission indissociable des dispositions figurant à l'article 12 relatif à la responsabilité des ordonnateurs municipaux devant la Cour de discipline budgétaire.

En effet, l'exercice du droit de réquisition par le maire est assorti de l'engagement de sa propre responsabilité devant cette haute juridiction.

L'examen des conditions de paiement d'une dépense communale par le comptable et, plus particulièrement, des modalités pratiques de l'exercice du droit de réquisition du comptable par l'ordonnateur, fait apparaître un double risque :

— Les cas dans lesquels le comptable n'est pas tenu de déférer à l'ordre de réquisition vident cette prérogative de tout contenu.

— Le contrôle de légalité qui s'impose au comptable, au regard de sa responsabilité personnelle et pécuniaire, risque d'inciter ce dernier à exiger fréquemment un ordre de réquisition dès lors qu'un doute surgira.

Aussi, votre Commission a-t-elle adopté, à la majorité, un amendement présenté par MM. Blin, Cluzel, Descours Desacres, Fourcade, de Montalembert, Tomasini et Torre, qui propose une nouvelle rédaction de l'article 10.

La chambre régionale des comptes se voit confier un rôle d'arbitre dans le différend entre le comptable et l'ordonnateur.

En cas de refus de paiement injustifié, le comptable est tenu de notifier sa décision à son supérieur hiérarchique. Il engage, en outre, sa responsabilité pécuniaire en raison du retard ainsi apporté au paiement de la dépense communale.

En cas d'irrégularité, l'ordonnateur élu engage sa responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire dans des conditions strictement définies.

Afin de faciliter la tâche des élus et des comptables, comme l'exercice du contrôle *a posteriori*, une nouvelle nomenclature simplifiée des pièces justificatives des dépenses communales sera élaborée dans les meilleurs délais.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article dans cette rédaction.

#### Article 11.

**Application aux groupements de communes; non-application aux services sanitaires et sociaux; participation financière de l'Etat.**

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Les dispositions du présent titre sont applicables aux groupements de communes ainsi qu'aux établissements publics communaux.	Les dispositions du présent titre sont applicables aux établissements publics communaux et intercommunaux.	Sans modification.
Toutefois, et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi prévue à l'article premier de la présente loi, les établissements et services publics sanitaires et sociaux restent soumis aux règles antérieurement applicables, telles qu'elles résultent notamment des lois n° 70-1318 du 31 décembre 1970	Toutefois, et jusqu'à l'entrée en vigueur des lois relatives à la répartition des compétences et des ressources publiques prévues à l'article premier de la présente loi, les établissements et services publics sanitaires et sociaux restent soumis aux règles antérieurement applicables.	

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

et n° 75-535 du 30 juin 1975 modifiées.

En outre, et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi prévue à l'article premier de la présente loi, toute délibération d'une commune ou d'un établissement public communal qui entraîne obligatoirement une participation financière de l'Etat ne peut engager celui-ci qu'avec son accord.

telles qu'elles résultent notamment des lois n° 70-1318 du 31 décembre 1970 et n° 75-535 du 30 juin 1975 modifiées.

En outre, et jusqu'à l'entrée en vigueur des lois relatives à la répartition des compétences et des ressources publiques prévues à l'article premier de la présente loi, toute délibération d'une commune ou d'un établissement public communal qui entraîne obligatoirement une participation financière de l'Etat ne peut engager celui-ci qu'avec son accord. Cet accord est réputé donné si le représentant de l'Etat dans le département n'a pas fait connaître son opposition dans le délai de deux mois à compter de la notification faite en application de l'article 3.

Une loi précisera également les nouvelles dispositions s'appliquant aux agglomérations nouvelles actuellement administrées conformément à la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée à l'alinéa précédent, les actes budgétaires des ensembles urbains et des syndicats communautaires d'aménagement demeurent régis par les articles L. 255-3 et L. 256-2 du Code des communes.

**COMMENTAIRES**

Cet article étend la suppression de la tutelle administrative et financière aux établissements publics communaux et intercommunaux, à l'exception des établissements et services publics sanitaires et sociaux.

Dans l'attente des lois relatives à la répartition des compétences et des ressources, toute délibération d'une commune ou d'un établis-

sement public communal qui engage financièrement l'Etat est soumise à l'accord du représentant de l'Etat qui est réputé donné au terme d'un délai de deux mois.

L'article 11 renvoie à une loi ultérieure pour l'application de ces dispositions aux agglomérations nouvelles.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Article 12.

#### Responsabilité des ordonnateurs municipaux devant la Cour de discipline budgétaire.

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

Sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière les maires, adjoints des maires, conseillers municipaux et présidents élus de groupements de communes ainsi que les ordonnateurs élus des établissements publics mentionnés à l'alinéa premier de l'article précédent.

Sans préjudice de l'application des sanctions prévues par la loi du 25 septembre 1948 modifiée, la Cour de discipline budgétaire et financière peut interdire, à titre temporaire ou définitif, l'exercice de leur fonction d'ordonnateur aux personnes énumérées au précédent alinéa.

Elle peut également proposer au Gouvernement la suspension pour une durée

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Sont justiciables...

... conseillers municipaux, présidents et ordonnateurs élus des établissements publics communaux et intercommunaux.

La Cour de discipline budgétaire et financière prononce les sanctions prévues par la loi du 25 septembre 1948 modifiée. Pour l'application de cette loi, le montant maximum de l'amende susceptible d'être prononcée est égal au montant annuel de l'indemnité de fonctions qui était allouée aux intéressés à la date à laquelle le fait a été commis; pour les élus ne percevant pas d'indemnité de fonctions, ce maximum est égal au montant annuel de l'indemnité de fonctions allouée, à la date à laquelle le fait a été commis, aux maires des communes de 15.000 habitants au plus.

Alinéa sans modification.

**Propositions de la Commission**

Suppression de l'article.

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

*de un à trois mois ou la révocation du mandat électif des intéressés.*

*La suspension ou la révocation est prononcée par décret en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Ce décret doit être motivé.*

*Pour l'exercice des compétences qu'elle tient du présent article, la Cour de discipline budgétaire et financière est saisie par la chambre régionale des comptes ou par le ministre de l'Intérieur sur proposition du représentant de l'Etat dans le département.*

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Alinéa sans modification.

*Pour l'exercice des compétences...*

*... comptes ou par le représentant de l'Etat dans le département.*

**Propositions de la Commission**

**COMMENTAIRES**

La nouvelle rédaction de l'article 10 a conduit votre Commission à adopter, à la majorité, un amendement de suppression de cet article présenté par MM. Blin, Cluzel, Descours Desacres, Fourcade, de Montalembert, Tomasini et Torre.

Votre Commission vous demande d'approuver cet amendement de suppression.

**Article 14.**

**Abrogations ; application aux départements d'Alsace-Moselle.**

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

I. — Sont abrogés les articles ci-après du Code des communes auxquels se substituent les dispositions du présent titre :

L. 121-29 (2<sup>e</sup> alinéa), L. 121-30, L. 121-31, L. 121-32, L. 121-33, L. 121-34, L. 121-36,

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

I. — Alinéa sans modification.

L. 121-29, L. 121-30,...

**Propositions de la Commission**

I. — Sans modification.

**Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

L. 121-37, L. 121-38, L. 121-39,  
L. 122-28, L. 151-11, L. 161-2  
(2<sup>e</sup> alinéa), L. 161-3, L. 212-4,  
L. 212-5, L. 212-6, L. 212-7,  
L. 212-8, L. 212-9, L. 212-10,  
L. 212-11, L. 212-13, L. 221-5,  
L. 231-15, L. 231-16, L. 231-17,  
L. 241-3 (2<sup>e</sup> alinéa), L. 311-9,  
L. 312-1, L. 313-3, L. 314-1,  
L. 316-9, L. 316-10, L. 322-3,  
L. 323-2 (2<sup>e</sup> alinéa), L. 324-1,  
L. 371-2, L. 376-3 (2<sup>e</sup> alinéa),  
L. 381-1 (2<sup>e</sup> alinéa), L. 411-27  
(2<sup>e</sup> alinéa), L. 412-49, L. 412-  
51, L. 413-10 (2<sup>e</sup> alinéa).

II. — Dans l'article  
L. 121-21, les termes « pré-  
fet » et « sous-préfet » sont  
remplacés par le terme « mai-  
re ». Dans l'article L. 121-22,  
le terme « préfet » est rem-  
placé par celui de « conseil  
municipal ».

III. — Est abrogée dans les  
articles L. 122-19, L. 122-22  
et L. 131-1 l'expression « sous  
la surveillance de l'adminis-  
tration supérieure ».

IV. — Est abrogé le pre-  
mier alinéa de l'article L.  
122-21 à partir de « notam-  
ment... ».

... L. 151-11, L. 161-3

... L. 413-10 (2<sup>e</sup> alinéa).

II. — Sans modification.

II bis (nouveau). — Le pre-  
mier et le deuxième alinéa  
de l'article L. 122-15 du Code  
des communes sont ainsi ré-  
digés :

« Les maires et adjoints  
après avoir été entendus ou  
invités à fournir des explica-  
tions écrites sur les faits qui  
leur sont reprochés, peuvent  
être suspendus par arrêté mi-  
nistériel pour un temps qui  
n'excède pas un mois.

« Ils ne peuvent être révo-  
qués que par décret en  
Conseil des ministres. »

III. — Sans modification.

IV. — Sans modification.

II. — Sans modification.

II bis (nouveau). — Sans  
modification.

III. — Sans modification.

IV. — Sans modification.



**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

V. — Est abrogée dans l'article 221-2 l'expression « et pour la commune dont la police est étatisée le contingent assigné conformément à la loi » figurant au 6° de cet article.

V. — Sans modification.

V. — Sans modification.

VI. — Dans les articles L. 322-5 et L. 322-6, l'expression « par décision de l'autorité supérieure » est remplacée par l'expression « par décision du représentant de l'Etat dans le département après avis motivé de la chambre régionale des comptes. Cet avis est rendu public.

VI. — Sans modification.

VI. — Dans les articles L. 322-5...

... de l'Etat dans le département.

VII. — Est abrogée dans l'article L. 323-1, premier alinéa, l'expression « être autorisés dans les conditions prévues par le 6° de l'article L. 121-38 et les articles L. 121-39 et L. 323-2 à ».

VII. — Sans modification.

VII. — Sans modification.

VIII. — Est abrogé l'article L. 323-18 à partir de « et agréé par le préfet ».

VIII. — Sans modification.

VIII. — Sans modification.

IX. — Est abrogée dans l'article L. 324-4, premier alinéa, l'expression « sous réserve de l'autorisation préalable donnée par l'autorité supérieure. »

IX. — Alinéa sans modification.

IX. — Sans modification.

L'expression « sont justiciables de la Cour des comptes » figurant au deuxième alinéa est remplacée par l'expression « sont justiciables de la chambre régionale des comptes. »

L'expression « sont justiciables de la Cour des comptes », figurant au deuxième alinéa du même article, est remplacée...

Alinéa supprimé.

... des

comptes. »

Dans l'article L. 412-2 est supprimée l'expression « soumises à l'approbation de l'autorité supérieure. »

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Dans l'article L. 412-40 est supprimée l'expression « avec l'agrément de l'autorité supérieure. »

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

X. — Dans l'article L. 412-27, deuxième alinéa, est abrogée l'expression « dans les emplois déterminés par une décision de l'autorité supérieure. »

X. — Sans modification.

X. — Sans modification.

Dans l'article L. 412-47 est supprimée l'expression « agrées et ».

XI. — Dans l'article L. 121-35 l'expression « annuable » est remplacée par l'expression « illégale ».

XI. — Sans modification.

XI. — Sans modification.

XII. — Les dispositions du présent titre sont applicables aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

XII. — Les dispositions du présent titre seront rendues applicables aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin par une loi qui harmonisera ces dispositions avec celles du Code des communes qui s'appliquent exclusivement auxdites communes.

XII. — Sans modification.

— Sont en conséquence abrogés les articles ci-après du Code des communes :

« L. 181-1 (2<sup>e</sup> alinéa), L. 181-2, L. 181-3, L. 181-23, L. 181-24, L. 181-25, L. 181-30, L. 181-31, L. 181-33, L. 181-34 (dernier alinéa), L. 181-37, L. 181-38 (dernier alinéa), L. 181-50, L. 261-2, L. 261-3 (2<sup>e</sup> alinéa), L. 261-5 L. 261-6 (2<sup>e</sup> alinéa), L. 261-15, L. 261-16. »

— Dans l'article L. 181-29 l'expression « présentées à l'autorité de surveillance et transmises par celle-ci au » est remplacée par l'expression « sont portées devant le ».

— Dans l'article L. 181-39 l'expression « sous la surveillance et l'inspection de l'autorité de surveillance » est abrogée.

— Dans l'article L. 181-41 l'expression « sauf l'approbation du préfet » est abrogée.

— Dans l'article L. 181-45 l'expression « sauf réformation par l'autorité de surveillance » est abrogée.

**Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

— Dans les articles L. 181-20, L. 181-28, L. 181-36, L. 181-51, L. 181-52, L. 181-54, L. 181-61, les expressions « autorité de surveillance, autorité supérieure et préfet » sont remplacées par l'expression « représentant de l'Etat dans le département ».

— L'article L. 216-4 est abrogé à partir de « et pour la commune... ».

— Les dispositions de l'article L. 131-13 sont rendues applicables aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

#### COMMENTAIRES

A cet article, qui procède à une série d'abrogations qui sont la conséquence de la réforme mise en œuvre, votre Commission a adopté deux amendements de coordination avec les dispositions introduites aux articles 5 A et 5 et avec la suppression de l'article 12.

Sous réserve de ces amendements, elle vous propose d'adopter cet article.

**TITRE II**  
**DES DROITS ET LIBERTÉS DU DÉPARTEMENT**

*Article 16.*

**Compétences du conseil général.**

<b>Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
—	—	—
Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département.	Alinéa sans modification.  Il apporte, en tant que de besoin, aux communes qui le demandent le soutien du département à l'exercice de leurs libertés et responsabilités.	Sans modification.

**COMMENTAIRES**

Cet article qui, dans le texte initial du Gouvernement, transposait purement et simplement au département les dispositions applicables à la gestion des affaires communales a été complété, à l'occasion de la discussion à l'Assemblée nationale, par un second alinéa qui confère au département une mission d'assistance aux communes pour l'exercice de leurs libertés et responsabilités.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 18.*

**Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil général.**

**Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions**

Le président du conseil général est l'organe exécutif du département.

Il prépare et exécute les délibérations du conseil général.

Il est l'ordonnateur des dépenses du département et prescrit l'exécution des recettes départementales, qui ne sont pas administrées par les services de l'Etat.

Il est le chef des services que le département crée pour l'exercice de ses compétences.

Pour l'exécution des délibérations du conseil général, le président du conseil général utilise en outre, en tant que de besoin, les services extérieurs de l'Etat dans le département qui sont, pour ce faire, mis à sa disposition.

Les personnels concernés restent régis par les statuts qui leur sont applicables lors de l'entrée en vigueur de la présente loi.

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Il est le chef des services du département.

Le représentant de l'Etat passe avec chaque conseil général une convention approuvée par arrêté du ministre de l'Intérieur fixant la liste des services de la préfecture transférés à la collectivité départementale. A défaut de convention passée dans le délai de quatre mois après la publication de la présente loi, cette liste est établie par décret en Conseil d'Etat.

En outre, le département peut créer tout autre service nécessaire à l'exercice de ses compétences.

*Alinéa supprimé.*

**Propositions  
de la Commission**

COMMENTAIRES

Les articles 18, 18 *bis* (nouveau) et 18 *quinquies* (nouveau) définissent les modalités du transfert du pouvoir exécutif au président du conseil général.

Votre Commission, approuvant le principe et les conditions de ce transfert, vous demande d'adopter l'article 18 sans modification.

*Article 18 bis (nouveau).*

**Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil général.**

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Un décret en Conseil d'Etat fixe dans un délai de quatre mois après la promulgation de la présente loi, la liste des services extérieurs de l'Etat dans le département que le président du conseil général utilise pour l'exécution des délibérations du conseil général.	Jusqu'à la publication de la loi relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, et à titre transitoire, pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil général, son président peut disposer, en tant que de besoin, de services extérieurs de l'Etat. Un décret en Conseil d'Etat fixe, dans un délai de quatre mois après la promulgation de la présente loi, les modalités de la mise à disposition de ces services.	Sans modification.

COMMENTAIRES

Cet article précise les relations entre les services extérieurs de l'Etat et l'exécutif départemental pour la période transitoire.

Conformément aux observations présentées à l'article 18, votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 18 quinquies (nouveau).*

**Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil général.**

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	<p>Jusqu'à l'entrée en vigueur des lois prévues à l'article premier de la présente loi, restent à la charge de l'Etat les prestations de toute nature qu'il fournit actuellement au fonctionnement des services transférés à la collectivité départementale par la présente loi ou mis à la disposition de cette collectivité en tant que de besoin. Dans les mêmes conditions, restent à la charge des départements les prestations de toute nature qu'ils fournissent actuellement au fonctionnement de l'administration préfectorale et des services extérieurs de l'Etat. Lorsque ces participations entraînent l'inscription de crédits au budget de l'Etat (titres III et IV) et à la section de fonctionnement du budget du département, le montant de ceux-ci doit être au moins égal à celui qui figure aux budgets de l'exercice 1981.</p> <p>Les dispositions concernant les préfets en ce domaine sont applicables aux commissaires de la République.</p>	Sans modification.

COMMENTAIRES

L'Assemblée nationale a tenu à rappeler que le département continuait provisoirement à prendre en charge certaines dépenses de fonctionnement de l'administration préfectorale et des services extérieurs de l'Etat.

Conformément aux observations présentées à l'article 18, votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 18 septies (nouveau).

Assistance technique et financière aux communes.

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	<p>Le conseil général peut créer une agence technique départementale chargée, notamment, d'apporter, sur leur demande, aux communes et établissements publics communaux ou intercommunaux, une assistance pour toute question d'ordre juridique, technique et financier intéressant l'administration locale.</p> <p>Cette agence constitue un établissement public à caractère <i>administratif</i> auquel participent les communes et établissements publics qui le souhaitent.</p>	<p>Le conseil général peut <i>des deux tiers</i> de créer une agence technique départementale chargée...</p> <p>... l'administration locale.</p> <p>Cette agence constitue un établissement public à caractère <i>industriel et commercial</i> auquel... ... qui le souhaitent.</p>

COMMENTAIRES

L'Assemblée nationale a adopté cet article additionnel qui tend à légaliser le rôle d'assistance technique des communes que certains départements, notamment celui de la Savoie, se sont assignés ces dernières années.

Votre Commission a longuement débattu du principe même de cette assistance offerte aux collectivités locales. Pour elle, cette nouvelle mission confiée au département ne doit pas se traduire par l'apparition d'une nouvelle tutelle sur les communes.

L'examen des modalités de mise en œuvre des agences techniques l'a conduite à adopter, à la majorité, sur proposition de MM. Blin, Cluzel, Descours Desacres, Fourcade, de Montalembert, Tomasini et Torre, une nouvelle rédaction de l'article 18 *septies* nouveau qui apporte deux aménagements au texte initial.

La décision de créer une agence technique départementale doit être prise à la majorité qualifiée des membres du conseil général. Le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial apparaît plus conforme aux missions que pourrait assumer cette



agence, missions très comparables à celles que remplissent des organismes privés.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article dans cette rédaction.

*Article 32.*

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

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

Les délibérations et arrêtés des autorités départementales sont notifiés sans délai au commissaire de la République et, en outre, au président de la chambre régionale des comptes prévue à l'article 56 de la présente loi lorsqu'il s'agit d'actes relatifs au budget.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Les délibérations, arrêtés et conventions relatives aux marchés des autorités départementales sont notifiés dans la quinzaine au représentant de l'Etat dans le département et, en outre, au président de la chambre régionale des comptes prévue à l'article 56 de la présente loi, lorsqu'il s'agit des budgets et comptes administratifs.

Le représentant de l'Etat dans le département *déjère* au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant la notification qui lui en a été faite. Il informe le président du conseil général de son intention de former un recours quinze jours au moins avant de le

**Propositions de la Commission**

Les délibérations...

... dans le département.  
*Le même délai est observé à l'égard du président de la chambre régionale des comptes prévue à l'article 56 de la présente loi lorsqu'il s'agit des comptes administratifs.*

*Le contrôle administratif dont le représentant du Gouvernement a la charge s'exerce à l'endroit des délibérations relatives au budget, aux avances, emprunts, garanties d'emprunt et aux marchés. Ces délibérations deviennent exécutoires de plein droit quinze jours après le dépôt auprès du délégué du Gouvernement qui délivre immédiatement récépissé de ce dépôt.*

Le représentant de l'Etat dans le département *peut déjérer* au tribunal administratif...

... la notification qui lui en a été faite. Il informe *au préalable* le président du conseil général...

Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Propositions  
de la Commission

déposer, à peine d'irrecevabilité, et lui communiquer toutes précisions permettant de modifier dans le sens de la légalité les actes concernés.

Le représentant de l'Etat dans le département, agissant d'office ou à la demande du président du conseil général, peut informer le président du conseil général de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités départementales qui lui a été notifié en application de l'alinéa précédent.

Le tribunal administratif statue dans un délai de trois mois. Si, à l'issue de ce délai, il ne s'est pas prononcé, le litige est porté devant le Conseil d'Etat qui statue selon la procédure d'urgence.

... à peine d'irrecevabilité, en lui faisant part de ses observations, et lui communique...

... les actes concernés.

Sans modification.

Sans modification.

### COMMENTAIRES

Cet article définit les conditions de notification et de contrôle de la légalité des actes des autorités départementales.

Conformément aux dispositions approuvées à l'article 3, votre Commission vous demande d'adopter cet article sous réserve des trois aménagements déjà apportés au titre premier.

*Article 34.*

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

<b>Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>Le conseil général peut prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale, à l'exclusion de toute prise de participation dans le capital d'une société commerciale et de toute autre entreprise à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services départementaux.</p>	<p>Le conseil général...</p> <p>... population départementale dans les mêmes limites que celles prévues pour les interventions des communes par l'article 4 de la présente loi. Ces mesures doivent faire l'objet d'un avis préalable du conseil municipal de la commune où est localisée l'activité économique concernée. Le département peut s'associer à d'autres collectivités territoriales concernées et dotées de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>Les interventions ne peuvent contrevenir aux règles d'aménagement du territoire prévues dans la loi approuvant le plan.</p>	<p><i>Les interventions ne pourront contrevenir aux règles d'aménagement du territoire prévues dans la loi approuvant le plan.</i></p>	<p><i>Alinéa supprimé.</i></p>

**COMMENTAIRES**

Comme l'article 4 du titre premier pour le conseil municipal, cet article définit les pouvoirs d'interventions du conseil général dans le domaine économique et social.

Dans la logique même de la nouvelle rédaction adoptée pour les communes, votre Commission a approuvé, à la majorité, un amendement présenté par MM. Blin, Cluzel, Descours Desacres, Fourcade, de Montalembert, Tomasini et Torre, qui supprime la référence aux règles d'aménagement du territoire prévues dans la loi approuvant le plan.

Sous réserve de cet amendement, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

Article 36.

**Délais de vote et procédures de redressement du budget départemental.**

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

Lorsque le budget d'un département n'est pas voté en équilibre réel ou que l'arrêté des comptes départementaux fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget, le budget est redressé ou réglé et la situation financière du département est redressée suivant la procédure prévue aux articles 5 et 6 de la présente loi.

Dans le cas où il n'y a aucun budget antérieurement voté ou dans le cas où le budget n'est pas définitivement voté avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice auquel il s'applique, le budget est réglé suivant les procédures prévues à l'article 7, dernier alinéa, de la présente loi.

Dans le cas où le budget du département n'a pas été adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice auquel il s'applique, les recettes et les dépenses de la section de fonctionnement portées au dernier budget continuent à être exécutées.

Dans le cas où le budget n'a pas été adopté par le conseil général avant le 1<sup>er</sup> mars de l'exercice auquel il s'applique ou dans les trois mois de la création du département, le budget est réglé selon les procédures prévues à l'article 5 A de la présente loi.

Lorsque le budget d'un département n'est pas voté en équilibre réel ou lorsque l'arrêt des comptes départementaux fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget, la situation financière du département est redressée et le budget réglé suivant les procédures prévues aux articles 5 et 6 de la présente loi.

Pour l'application de l'alinéa précédent :

— le budget départemental est réputé en équilibre réel s'il répond aux conditions posées au premier alinéa de l'article 3 de la présente loi ;

— l'arrêt des comptes départementaux est constitué par le vote du conseil général sur le compte administratif établi par le président du conseil général après transmission, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable du départe-

Sans modification.

Sans modification.

Sans modification.

Pour l'application...

— le budget...

... de la présente loi ;

— l'arrêt des comptes...

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	<p>ment ; le vote du conseil général arrêtant les comptes doit intervenir avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année suivant l'exercice ;</p> <p>— le déficit donnant lieu à l'application de la procédure de redressement prévue à l'article 6 de la présente loi doit être égal ou supérieur à 5 % des ressources ordinaires du département.</p>	<p>... suivant l'exercice ;</p> <p>— le déficit...</p> <p>... doit être égal ou supérieur à 10 % des ressources ordinaires du département.</p>

### COMMENTAIRES

Cet article définit les délais de vote et les procédures de redressement du budget départemental. Il transpose à ce niveau territorial les dispositions prévues pour les communes au titre premier dans les articles 5 A (nouveau) à 6.

Par coordination avec le texte approuvé à l'article 6, votre Commission, sur proposition de M. Fosset, suggère une modification du montant du déficit entraînant l'intervention de la chambre régionale des comptes.

Sous réserve de cet amendement, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

### Article 37.

#### Procédures d'inscription et de mandatement des dépenses obligatoires.

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Ne sont obligatoires pour les départements que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.</p>	<p>Les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et celles expressément définies comme telles par la loi constituent les dépenses obligatoires.</p>	<p>Sans modification.</p>

**Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

La chambre régionale des comptes agissant d'office ou saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable du département, soit par toute personne y ayant intérêt constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget départemental ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine.

*Si une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget départemental, ou l'a été pour une somme insuffisante, la constatation en est faite par le représentant de l'Etat dans le département ; il agit d'office ou opère dans le délai d'un mois à partir de sa saisine soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt ; il propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande une nouvelle délibération du conseil général.*

La chambre régionale des comptes agissant d'office ou saisie soit par le représentant de l'Etat, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate le défaut d'inscription au budget départemental d'une dépense obligatoire.

La chambre régionale des comptes, après une mise en demeure non suivie d'effet, dans un délai d'un mois à compter de la constatation prévue à l'alinéa précédent, demande au représentant de l'Etat dans le département d'inscrire cette dépense au budget départemental et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'Etat dans le département règle et rend exécutoire le budget modifié en conséquence, dans un délai d'un mois. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

*Le représentant de l'Etat, après une mise en demeure non suivie d'effet dans un délai d'un mois, inscrit la dépense au budget du département et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Il règle et rend exécutoire le budget modifié en conséquence dans un délai d'un mois.*

A la demande de la chambre régionale des comptes et après avoir procédé à une mise en demeure non suivie d'effet, le représentant de l'Etat dans le département inscrit cette dépense au budget du département et rend exécutoire le budget modifié en conséquence.

Le représentant de l'Etat dans le département peut procéder au mandatement d'office d'une dépense obligatoire en cas de carence du président du conseil général.

A défaut de mandatement d'une dépense obligatoire par le président du conseil général dans les deux mois suivant la mise en demeure qui lui en a été faite par le représentant de l'Etat dans le département, celui-ci y procède d'office.

Sans modification.

## COMMENTAIRES

Cet article définit les procédures d'inscription et de mandatement des dépenses obligatoires. Il transpose au département les dispositions applicables aux communes qui figurent dans le titre premier à l'article 8.

Conformément à la rédaction retenue dans cet article, votre Commission a approuvé, à la majorité, deux amendements de coordination présentés par M. Descours Desacres.

Sous réserve de ces amendements, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

### Article 38.

#### Nomination du comptable départemental.

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Le comptable du département est un comptable direct du Trésor ayant qualité de comptable principal. Il ne peut être chargé des fonctions de comptable de l'Etat.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>Il est nommé par le ministre chargé du Budget après agrément par le président du conseil général.</p>	<p>Le comptable du département est nommé par le ministre du Budget, après information préalable du président du conseil général.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>Le comptable du département prête serment devant la chambre régionale des comptes.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p><i>Il est tenu de produire ses comptes devant la chambre régionale des comptes qui statue par voie de jugements.</i></p> <p>Sans modification.</p>

## COMMENTAIRES

La nomination du comptable départemental obéit aux mêmes règles que celle du comptable communal. L'information préalable du président du conseil général transpose au niveau départemental la procédure retenue à l'article 9.

Conformément à l'observation présentée à cet article, votre Commission a approuvé un amendement de votre Rapporteur précisant les conditions d'assujettissement de ce comptable à la chambre régionale des comptes.

Sous réserve de cet amendement, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

*Article 39.*

**Réquisition par le président du conseil général du comptable départemental.**

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

La légalité ou l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur ne peuvent être appréciées par le comptable du département chargé de leur exécution, sous les réserves qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Lorsque le comptable du département notifie son opposition au paiement d'une dépense, le président du conseil général peut adresser un ordre de réquisition au comptable qui s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'absence de crédit préalable ou de fonds disponibles ou de justification du service fait et en cas de défaut de caractère libératoire du paiement.

Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut pas soumettre les mêmes actes à un contrôle de légalité sous les réserves qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Lorsque le comptable du département notifie son opposition au paiement d'une dépense, le président du conseil général peut adresser un ordre de réquisition au comptable qui s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance de fonds départementaux disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts, insuffisants ou des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence de justification du service fait et de défaut de caractère libératoire du paiement.

Le comptable...

... ordonnateur. Il ne peut pas *non plus* soumettre les mêmes actes à un contrôle de légalité *autre que celui* qu'impose...  
... personnelle et pécuniaire.

Lorsque...

... qui s'y conforme aussitôt, sauf *dans les cas suivants* :  
— manque total ou partiel de fonds départementaux disponibles,  
— dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts, insuffisants ou des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée,  
— absence de justification du service fait,  
— défaut du caractère libératoire du paiement.



**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

L'ordre de réquisition est notifié à la chambre régionale des comptes.

En cas de réquisition, l'ordonnateur assume la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Alinéa sans modification.

En cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre.

**Propositions de la Commission**

*L'ordre de réquisition et l'opposition au paiement sont notifiés à la chambre régionale des comptes qui doit se prononcer dans un délai de huit jours. Si le comptable s'écarte de l'avis formulé par cette juridiction, il adresse sa décision assortie d'une motivation explicite à son supérieur hiérarchique et engage sa responsabilité pécuniaire quant aux conséquences pour le département du retard apporté de son chef au paiement. Si l'ordonnateur s'écarte de l'avis formulé par la chambre régionale des comptes, sa responsabilité propre peut être engagée devant la Cour de discipline budgétaire saisie par la Cour des comptes sur le rapport de la chambre régionale des comptes. Le montant de l'amende susceptible d'être prononcée par la Cour de discipline budgétaire ne pourra ni être inférieur à 100 F, ni excéder le montant annuel de l'indemnité de fonctions allouée à l'intéressé à la date à laquelle le fait a été commis.*

*Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, un décret fixera la liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement.*

**COMMENTAIRES**

Le paiement des dépenses départementales et la réquisition du comptable par le président du conseil général obéissent aux règles déjà examinées au titre premier pour la commune.

Pour les mêmes raisons développées à l'article 10, votre Commission a approuvé, à la majorité, un amendement présenté par MM. Blin, Cluzel, Descours Desacres, Fourcade, de Montalembert, Tomasini et Torre, proposant une nouvelle rédaction de l'article 39.

Elle vous demande d'adopter cet article dans cette rédaction.

Article 40.

**Application aux établissements publics départementaux, à l'exception des services sanitaires et sociaux ; participation financière de l'Etat.**

<b>Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>Les dispositions du présent titre sont applicables aux établissements publics départementaux ainsi qu'aux établissements publics interdépartementaux.</p>	<p>Les dispositions du présent titre sont applicables aux établissements publics départementaux, aux établissements publics interdépartementaux ainsi qu'aux établissements publics communs aux communes et aux départements.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>Toutefois et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi prévue à l'article premier de la présente loi, les établissements et services publics sanitaires et sociaux restent soumis aux règles antérieurement applicables, telles qu'elles résultent notamment des lois n° 70-1318 du 31 décembre 1970 et n° 75-535 du 30 juin 1975 modifiées.</p>	<p>Toutefois et jusqu'à l'entrée en vigueur des lois relatives à la répartition des compétences et des ressources publiques prévues à l'article premier...</p> <p>... du 30 juin 1975 modifiées.</p>	
<p>En outre, et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi prévue à l'article premier de la présente loi, toute délibération d'un département, ou d'un établissement public départemental, qui entraîne obligatoirement une participation financière de l'Etat, ne peut engager celui-ci qu'avec son accord.</p>	<p>En outre, et jusqu'à l'entrée en vigueur des lois relatives à la répartition des compétences et des ressources publiques prévues à l'article premier de la présente loi, l'Etat participe aux dépenses d'action sociale et de santé publique dans les conditions prévues aux articles 189 à 192 du Code de la famille et de l'aide sociale et, d'autre part, toute délibération d'un département ou d'un établissement public départemental qui entraîne obligatoirement une participation financière de l'Etat ne peut engager celui-ci qu'avec son accord. Toutefois, l'accord de l'Etat n'est exigé que pour sa participation aux dépenses ne résultant pas d'une décision d'admission à l'aide sociale.</p>	

## COMMENTAIRES

Comme l'article 11 le prévoyait au titre premier concernant les communes, l'article 40 étend les dispositions du présent projet de loi aux établissements publics départementaux et interdépartementaux, à l'exception des établissements et services publics sanitaires et sociaux. De la même manière, la participation financière de l'Etat ne peut être envisagée sans son accord dans des conditions précisées à l'alinéa 3.

Comme à l'article 11, votre Commission vous propose d'adopter cet article 40 sans modification.

### Article 42.

#### Responsabilité des ordonnateurs départementaux devant la Cour de discipline budgétaire.

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

Sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière les présidents de conseil général, les membres des bureaux de conseil général, les conseillers généraux et les présidents élus de groupements de départements et les ordonnateurs élus des établissements publics mentionnés au premier alinéa de l'article 40.

Sans préjudice de l'application des sanctions prévues par la loi du 25 septembre 1948 modifiée, la Cour de discipline budgétaire et financière peut interdire, à titre temporaire ou définitif, l'exercice de leur fonction d'ordonnateur aux personnes énumérées au précédent alinéa.

*Elle peut également proposer au Gouvernement la suspension pour une durée de*

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

*Sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière les présidents de conseil général, les membres des bureaux de conseil général ainsi que, à raison des actes accomplis en qualité d'ordonnateur, les conseillers généraux...*

*... au premier alinéa de l'article 40.*

*La Cour de discipline budgétaire et financière prononce les sanctions prévues par la loi du 25 septembre 1948 modifiée. Pour l'application de cette loi, le montant maximum de l'amende susceptible d'être prononcée est égal au montant maximum annuel de l'indemnité de fonctions allouée au maire d'une commune de 120.000 habitants au plus.*

Alinéa sans modification.

**Propositions de la Commission**

*Article supprimé.*

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

*un à trois mois ou la révocation du mandat électif des intéressés.*

*La suspension ou la révocation est prononcée par décret en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Le décret est motivé.*

*Pour l'exercice des compétences qu'elle tient du présent article, la Cour de discipline budgétaire et financière est saisie par le président de la chambre régionale des comptes ou par le ministre de l'Intérieur sur proposition du représentant de l'Etat dans le département.*

Alinéa sans modification.

*Pour l'exercice des compétences...*

*... par le président de la chambre régionale des comptes ou par le représentant de l'Etat dans le département.*

#### COMMENTAIRES

La rédaction retenue par votre Commission à l'article 10 avait conduit à proposer la suppression de l'article 12 relatif à la Cour de discipline budgétaire.

De la même manière, votre Commission a approuvé un amendement de coordination avec l'article 39 qui tend à supprimer l'article 42.

Elle vous demande d'adopter cet amendement de suppression.

### TITRE III

## DES DROITS ET LIBERTÉS DES RÉGIONS

#### Article 45.

#### Erection de la région en collectivité territoriale.

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Les régions sont des collectivités territoriales. Elles sont administrées par un conseil régional élu au suffrage universel direct.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>Responsable du développement économique et social de la région, le conseil régional élabore un plan régional dans le cadre du plan national et assure son exécution. Ce plan prévoit notamment le développement des activités agricoles et touristiques, l'amélioration des communications et des transports d'intérêt régional, la mise en valeur des ressources énergétiques locales, la mise en œuvre des mesures et moyens propres à développer l'emploi, une politique culturelle régionale ainsi que des actions sanitaires et sociales.</p>	<p>Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région.</p> <p>Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et communes. Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics de la région, dans les domaines et les conditions qui seront fixés par la loi déterminant la répartition des compétences prévue à l'article premier de la présente loi.</p>	
<p>La région peut s'associer avec d'autres collectivités locales pour mener avec elles des actions de leur compétence, notamment dans le domaine du logement social, de l'action sanitaire et sociale, de l'éducation, de la recherche, de l'information et du sport.</p>	<p>La région peut s'associer avec l'Etat, ou avec d'autres collectivités territoriales ou leurs groupements, pour mener avec eux des actions de leur compétence.</p>	
	<p>La création et l'organisation des régions ne portent atteinte ni à l'unité nationale ni à l'intégrité du territoire.</p>	

## COMMENTAIRES

Après avoir subordonné la transformation de la région en collectivité territoriale à l'élection du conseil régional au suffrage universel direct, cet article définit les futures compétences de cette dernière instance.

Il ne renvoie à la prochaine loi sur les compétences qu'en ce qui concerne les domaines dans lesquels les actions engagées par le conseil régional pourront être complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics régionaux.

En attendant, il définit de façon très large le rôle du conseil régional qui consiste non seulement à promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, mais également à assurer la « préservation de son identité » (notion introduite par les députés).

La région ne paraît, cependant, pas appelée à devenir une collectivité territoriale de plein exercice, d'autant qu'elle doit exercer ses compétences « dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et communes » et sans porter atteinte « ni à l'unité nationale, ni à l'intégrité du territoire ».

L'article précise également que la région peut s'associer avec l'Etat ou d'autres collectivités pour mener des actions de leur compétence.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### *Article 47 quater (nouveau).*

#### **Missions des établissements publics régionaux.**

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

Le premier alinéa du paragraphe 1 de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'établissement public a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par : »

Sans modification.

COMMENTAIRES

L'objet de cet article est uniquement d'étendre la mission de l'établissement public régional à tout ce qui concerne le développement culturel de la région.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 48.*

**Extension des compétences des établissements publics régionaux.**

<b>Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
I. — Au I de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 sont ajoutées les dispositions suivantes :	I. — Alinéa sans modification.	Sans modification.
« 5° Toute participation aux dépenses de fonctionnement entraînées par le financement d'opérations d'intérêt régional direct ; »	« 5° Toute participation à des dépenses... ...liées à des opérations... ...direct ; »	Sans modification.
« 6° Toute dépense entraînée par les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population régionale, à l'exclusion de toute prise de participation dans le capital d'une société commerciale ou de toute autre entreprise à but lucratif. Ces interventions ne peuvent contrevenir aux règles d'aménagement du territoire prévues dans la loi approuvant le plan. »	« 6° Toutes mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population régionale dans les mêmes limites que celles prévues pour les interventions des communes par l'article 4 de la loi n° du relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Ces mesures doivent faire l'objet d'une consultation préalable des conseils municipaux et des conseils généraux concernés. Elles ne pourront contrevenir aux règles d'aménagement du territoire prévues dans la loi approuvant le plan ; »	« 6° Toutes mesures nécessaires...  ... conseils généraux concernés.
	« 7° L'attribution d'aides financières pour les investissements des entreprises	Supprimé.

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

*concourant au développement régional et à l'emploi dans les zones et les conditions fixées par un décret pris après consultation des conseils régionaux ; »*

« 8° La participation au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, existantes ou à créer, ainsi que de sociétés d'économie mixte. »

I bis (nouveau). — A. Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 1465 du Code général des impôts, les mots : « ainsi que les établissements publics régionaux » sont insérés après les mots : « et les communautés urbaines ».

B. Le huitième alinéa du même article est ainsi rédigé :

« Pour l'application du présent article, les délibérations prises par les conseils municipaux s'appliquent aux impositions perçues au profit des groupements de communes autres que les communautés urbaines. »

II. — A l'article 3 de la loi du 6 mai 1976 sont ajoutées les dispositions suivantes :

« 6° Toute participation aux dépenses de fonctionnement entraînées par le financement d'opération d'intérêt régional direct ;

« 7° Toute dépense entraînée par les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population régionale, à l'exclusion de toute prise de

II. — Alinéa sans modification.

« 6° Toute...

...liées à des opérations, ...direct.

« 7° Toutes mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population régionale, dans les mêmes limites que celles prévues pour les

« 8° La participation...

...ainsi que de sociétés d'économie mixte, dans la limite maximale de 30 %.

Sans modification.

Sans modification.

Sans modification.

Sans modification.

« 7° Toutes mesures nécessaires...



**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

participation dans le capital d'une société commerciale ou de toute autre entreprise à but lucratif. Ces interventions ne peuvent contrevenir aux règles d'aménagement du territoire prévues dans la loi approuvant le plan. »

interventions des communes par l'article 4 de la loi n° du relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Ces mesures doivent faire l'objet d'une consultation préalable des conseils municipaux et des conseils généraux concernés. *Elles ne pourront contrevenir aux règles d'aménagement du territoire prévues par la loi approuvant le plan.*

« 8° L'attribution d'aides financières pour les investissements des entreprises concourant au développement régional et à l'emploi dans les zones et les conditions fixées par un décret pris après consultation des conseils régionaux.

« 9° La participation au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, existantes ou à créer, ainsi que de sociétés d'économie mixte. »

... et des conseils généraux concernés.

*Supprimé.*

« 9° La participation au capital...

..., ainsi que de sociétés d'économie mixte, dans la limite maximale de 30 %. »

**COMMENTAIRES**

Cet article élargit sensiblement les compétences des établissements publics régionaux et étend les dispositions du présent projet de loi à la région Ile-de-France.

Les dépenses de fonctionnement résultant d'opérations d'intérêt régional direct peuvent être prises en charge par la région.

Les mêmes pouvoirs d'intervention que ceux des communes et des départements, dans le domaine économique et social, sont reconnus à la région.

Dans la logique des positions retenues aux articles 4 et 34, votre Commission a approuvé, à la majorité, trois amendements présentés par MM. Blin, Cluzel, Descours Desacres, Fourcade, de Montalembert,

Tomasini et Torre, qui limitent le champ de compétence de la région en matière économique et financière.

Sous réserve de ces amendements, elle vous demande d'adopter cet article.

*Article 48 bis (nouveau).*

**Rôle des établissements publics régionaux en matière de planification.**

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

I. — Le second alinéa de l'article 8 de la loi du 5 juillet 1972 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Il concourt, par ses avis, à l'élaboration du plan national.

« Il élabore et approuve le plan régional, dans le respect des orientations du plan national et des normes et critères fixés par la loi portant approbation de ce dernier.

« Le conseil régional consulte les collectivités territoriales intéressées pour l'élaboration du plan régional.

« Il propose aux collectivités territoriales de la région toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements publics locaux dans la région. »

II. — Il est inséré dans la loi du 6 mai 1976 un article 3-1 ainsi rédigé :

« Le conseil régional concourt, par ses avis, à l'élaboration du plan national.

« Il élabore et approuve le plan régional, dans le respect des orientations du plan national et des normes et critères fixés par la loi portant approbation de ce dernier.

I. — Sans modification.

II. — Sans modification.

**Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

« Le conseil régional consulte les collectivités territoriales intéressées pour l'élaboration du plan régional.

« Il propose aux collectivités territoriales de la région toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements publics locaux dans la région. »

### COMMENTAIRES

Cet article étend les compétences de l'établissement public régional en matière de planification telles qu'elles sont définies par l'article 8 de la loi du 5 juillet 1972, puisqu'il prévoit que le conseil régional, au lieu de se contenter de participer à la *préparation* et à l'*exécution* du plan national, concourt à l'*élaboration* de ce dernier. En outre, le conseil régional élabore et approuve le plan régional auquel une certaine autonomie semble être reconnue, alors qu'il devait seulement, auparavant, participer à des études d'aménagement régional.

Les mêmes prérogatives sont reconnues au conseil régional d'Ile-de-France.

Bien qu'il soit écrit que le conseil doit consulter les collectivités territoriales intéressées pour l'élaboration du plan régional, le rôle coordinateur de la région est en même temps affirmé en ce qui concerne les investissements publics locaux dans la région.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 48 ter (nouveau).*

**Comités régionaux des prêts.**

<b>Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
	<p>Il est institué dans chaque région un comité des prêts comportant une majorité d'élus régionaux, départementaux et communaux. Ce comité déterminera les orientations générales des prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations et par la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales pour les équipements publics des établissements publics régionaux, des collectivités locales et de leurs groupements. Il peut être consulté sur les décisions d'attribution des prêts relatifs aux équipements d'intérêt régional dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat qui précisera en outre l'organisation de ces comités ainsi que les modalités selon lesquelles certains prêts pourront bénéficier d'une garantie accordée par les établissements publics régionaux.</p>	<p>Sans modification.</p>

**COMMENTAIRES**

Un décret en Conseil d'Etat doit préciser l'organisation des comités des prêts institués par cet article. Il est probable que la majorité des membres de ces derniers sera composée par des élus des communes, des départements et des régions, désignés en nombre égal, mais il est à craindre, cependant, que les élus régionaux, ayant une vue plus synthétique des problèmes d'investissements, y exercent une influence déterminante.

Il est à noter que cet article, comme l'article précédent, reconnaît le rôle coordinateur de la région puisque c'est à cet échelon que

doivent être déterminées, par le comité proposé, les orientations générales des prêts accordés par la Caisse des dépôts et la C.A.E.C.L. pour l'équipement non seulement des établissements publics régionaux eux-mêmes, mais aussi des collectivités locales et de leur groupement.

Certains prêts susvisés pourront, en outre, bénéficier de garanties d'emprunt accordées par les établissements publics régionaux.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Article 49.

#### Caractère exécutoire des actes du conseil régional.

##### Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

L'article 7 de la loi du 5 juillet 1972 et l'article 18 de la loi du 6 mai 1976 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« 1. — Les délibérations et arrêtés pris par les autorités régionales sont exécutoires de plein droit. Ils sont notifiés sans délai au commissaire de la République représentant de l'Etat dans la région et en outre au président de la chambre régionale des comptes lorsqu'il s'agit d'actes relatifs au budget. Le représentant de l'Etat dans la région défère au tribunal administratif les délibérations et arrêtés des autorités régionales qu'il estime contraires à la légalité.

##### Texte adopté par l'Assemblée nationale

Alinéa sans modification.

« 1. — Les délibérations, arrêtés et conventions relatives aux marchés des autorités régionales sont exécutoires de plein droit. Ils sont notifiés dans la quinzaine au représentant de l'Etat dans la région et, en outre, au président de la chambre régionale des comptes prévue à l'article 56 de la loi n° du relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions lorsqu'il s'agit des budgets et comptes administratifs.

##### Propositions de la Commission

Sans modification.

« Le contrôle administratif dont le représentant du Gouvernement a la charge s'exerce à l'endroit des délibérations relatives au budget, aux avances, emprunts, garanties d'emprunt et aux marchés. Ces délibérations deviennent exécutoires de plein droit quinze jours après le dépôt auprès du délégué du Gouvernement qui délivre immédiatement récépissé de ce dépôt.

**Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

« Toutefois, et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi prévue à l'article premier de la présente loi, les établissements et services publics sanitaires et sociaux restent soumis aux règles antérieurement applicables, telles qu'elles résultent notamment des lois n° 70-1318 du 31 décembre 1970 et n° 75-535 du 30 juin 1975 modifiées.

« Le représentant de l'Etat dans la région *défère* au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant la notification qui lui en a été faite. Il informe le président du conseil régional de son intention de former un recours quinze jours au moins avant de la déposer à peine d'irrecevabilité et lui communique toutes précisions permettant de modifier dans le sens de la légalité les actes concernés.

« Le représentant de l'Etat dans la région, agissant d'office ou à la demande du président du conseil régional, peut informer le président du conseil régional de son intention de ne pas *déférer* au tribunal administratif un acte des autorités régionales qui lui a été notifié en application de l'alinéa précédent.

« Le tribunal administratif statue dans un délai de trois mois. Si à l'issue de ce délai, il ne s'est pas prononcé, le litige est porté devant le Conseil d'Etat qui statue selon la procédure d'urgence.

« Le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation soumet chaque année au Parlement un rapport sur l'exercice du contrôle à posteriori des représentants de l'Etat dans les régions.

« II. — Jusqu'à l'entrée en vigueur des lois prévues relatives à la répartition des compétences et des ressources entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les établissements et services publics, sanitaires et sociaux restent soumis aux règles antérieurement applicables, telles qu'elles résultent notamment des lois

« Le représentant de l'Etat dans la région *peut déférer* au tribunal administratif...

... a été faite. Il informe au préalable le président...

... à peine d'irrecevabilité, en lui faisant part de ses observations, et lui communique...

... les actes concernés.

Sans modification.

Sans modification.

Sans modification.

II. — Sans modification.

**Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

« En outre, et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi prévue à l'article premier de la présente loi, toute délibération d'une région qui entraîne obligatoirement une participation financière de l'Etat ne peut engager celui-ci qu'avec son accord. »

n° 70-1318 du 31 décembre 1970 et n° 75-535 du 30 juin 1975 modifiées.

« En outre, et jusqu'à l'entrée en vigueur des lois prévues à l'alinéa précédent, toute délibération...

son accord.

« Cet accord est réputé donné si le représentant de l'Etat dans la région n'a pas fait connaître son opposition dans le délai de deux mois à compter de la notification faite en application du paragraphe I du présent article. »

**COMMENTAIRES**

Les dispositions de cet article étendent aux actes des conseils régionaux le principe posé à l'article premier et précisé à l'article 3 pour les communes, et à l'article 32 pour les départements. Ces actes sont désormais exécutoires de plein droit. Cette règle souffre, cependant, une exception. Dans l'attente des lois sur les compétences et les ressources, les actes des autorités régionales relatifs à des services à caractère sanitaire et social demeurent soumis au régime de l'approbation préalable.

Comme à l'article 40 pour le département, l'engagement financier de l'Etat est réputé donné dans des conditions précisées au troisième alinéa du paragraphe II.

Votre Commission a entendu transposer au paragraphe I deux des aménagements apportés aux articles 3 et 32. En conséquence, elle a approuvé un amendement de M. Tomasini qui diffère de quinze jours le caractère exécutoire d'une délibération de nature financière, et un amendement de M. Poncelet qui précise la procédure de concertation entre le représentant de l'Etat et l'exécutif régional.

Sous réserve de ces amendements, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

*Article 51.*

**Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil régional.**

<b>Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>L'article 16 de la loi du 5 juillet 1972 et l'article 27 de la loi du 6 mai 1976 sont remplacés par les dispositions suivantes :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>« Le président du Conseil régional est l'organe exécutif de la région.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	
<p>« Il prépare et exécute les délibérations du Conseil régional.</p>	<p>« Il peut donner délégation aux vice-présidents et aux autres membres du bureau ou, en cas d'empêchement ou d'absence de ces derniers, à d'autres conseillers régionaux.</p>	
<p>« Il est l'ordonnateur des dépenses de la région et prescrit l'exécution des recettes régionales qui ne sont pas administrées par les services de l'Etat.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	
<p>« Il est le chef des services que la région crée pour l'exercice de ses compétences. Pour l'exécution des délibérations du conseil régional, le président du conseil régional utilise en outre, en tant que de besoin, les services extérieurs de l'Etat dans la région, qui sont pour ce faire mis à sa disposition.</p>	<p>« Il est...</p> <p>... l'Etat. Il gère le patrimoine de la région.</p> <p>« Il est...</p> <p>... compétences. En outre, le représentant de l'Etat passe avec chaque conseil régional une convention approuvée par arrêté du ministre de l'Intérieur fixant la liste des services de la préfecture de région transférés à la collectivité régionale. A défaut de convention passée dans le délai de quatre mois après la publication de la loi n° du relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, cette liste est établie par décret en Conseil d'Etat. »</p>	



**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

« Les personnels concernés restent régis par les statuts qui leur sont applicables lors de l'entrée en vigueur de la présente loi.

*Alinéa supprimé.*

Sans modification.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe dans un délai de quatre mois après la publication de la présente loi la liste des services extérieurs de l'Etat dans la région que le président du conseil régional utilise pour l'exécution des délibérations du conseil régional.

*Alinéa supprimé.*

« La coordination de l'action des services de l'Etat dans la région et des services régionaux est assurée par le président du conseil régional et le représentant de l'Etat dans la région.

*Alinéa supprimé.*

« Sur demande du Premier ministre le représentant de l'Etat dans la région est entendu par le conseil régional. Le président du conseil régional peut donner délégation aux vice-présidents et autres membres du bureau. »

*Alinéa supprimé.*

**COMMENTAIRES**

Votre commission des Finances s'est saisie de cet article car il lui paraissait induire de nouvelles dépenses publiques. En effet, le sixième alinéa prévoit que la région crée, pour l'exercice de ses compétences, des services.

Certes, il est prévu ensuite que des services de la préfecture de région puissent être transférés à la collectivité régionale, mais une telle possibilité ne va-t-elle pas à l'encontre de la volonté du Gouvernement de renforcer la déconcentration administrative à l'échelon régional ?

Votre Commission vous propose cependant d'adopter cet article sans modification.

Malgré l'incertitude qui subsiste sur les conséquences exactes des dispositions envisagées, et dans l'attente de précisions du Gouvernement, votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 51 bis (nouveau).*

**Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil régional.**

<b>Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>(Cf. art. 51 ci-dessus, 5<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> alinéa.)</p>	<p>Il est créé un article 16-2 dans la loi du 5 juillet 1972 et un article 27-2 dans la loi du 6 mars 1976 ainsi rédigés :</p> <p>« Jusqu'à la publication de la loi relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, et à titre transitoire, pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil régional, son président peut disposer, en tant que de besoin, de services extérieurs de l'Etat. Un décret en Conseil d'Etat fixe, dans un délai de quatre mois après la promulgation de la loi n°                    du                    , relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, les modalités de la mise à disposition de ces services. »</p>	<p>Sans modification.</p>

**COMMENTAIRES**

Il est prévu par cet article — ce qui peut atténuer l'importance sinon le risque de nouvelles dépenses — que le président du conseil régional peut disposer, « en tant que de besoin », de services extérieurs de l'Etat.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 51 quinquies (nouveau).*

**Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil régional.**

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

Il est créé un article 16-5 dans la loi du 5 juillet 1972 et un article 27-5 dans la loi du 6 mai 1976 ainsi rédigés :

Sans modification.

« Jusqu'à l'entrée en vigueur du n° du <sup>du</sup> ~~de~~ l'article premier et 46 de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, restent à la charge de l'Etat les prestations de toute nature qu'il fournit actuellement au fonctionnement des services transférés à la collectivité régionale par ladite loi ou mis à la disposition de cette collectivité en tant que de besoin. Dans les mêmes conditions, restent à la charge des départements et des régions les prestations de toute nature qu'ils fournissent actuellement au fonctionnement de l'administration préfectorale et des services extérieurs de l'Etat dans les régions. Lorsque ces participations entraînent l'inscription de crédits au budget de l'Etat (titres III et IV) et à la section de fonctionnement du budget du département et de la région, le montant de ceux-ci doit être au moins égal à celui qui figure aux budgets de l'exercice 1981.

« Les dispositions concernant les préfets en ce domaine sont applicables aux commissaires de la République. »

COMMENTAIRES

Cet article a pour seul objet de préciser que les personnels des services transférés à la collectivité régionale ou ceux mis à la disposition du président du conseil régional demeurent régis par les statuts qui leur sont applicables lors de l'entrée en vigueur du présent texte.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 53.*

**Régime comptable des régions.**

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Il est ajouté à la loi du 5 juillet 1972 susvisée un article 21-2 et à la loi du 6 mai 1976 un article 36-2 ainsi rédigés :	Il est... ... un article 21-5 et à la loi du 6 mai 1976 un article 36-3 ainsi rédigés :	Sans modification.
« I. — Le comptable de la région est un comptable direct du Trésor ayant qualité de comptable principal.	« I. — Le comptable... ... principal.	Sans modification.
« Il ne peut être chargé de fonctions de comptable de l'Etat.	« Il ne... ... des fonctions... ... de l'Etat.	Sans modification.
« Il est nommé par le ministre chargé du Budget après agrément par le Président du Conseil régional. »	« Il est... ... après information préalable du président du conseil régional. »	« Il est tenu de produire ses comptes devant la chambre régionale des comptes qui statue par voie de jugement.
« II. — La légalité ou l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur ne peuvent être appréciées par le comptable de la région chargé de leur exécution, sous les réserves qu'impose l'exercice de	« Le comptable de la région prête serment devant la chambre régionale des comptes. »	Sans modification.
« II. — La légalité ou l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur ne peuvent être appréciées par le comptable de la région chargé de leur exécution, sous les réserves qu'impose l'exercice de	« II. — Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut pas soumettre les mêmes actes à un contrôle	« II. — Le comptable ne ... ... l'ordonnateur. Il ne peut pas <i>non plus</i> soumettre... ... contrôle

**Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

sa responsabilité personnelle  
et pécuniaire.

« Lorsque le comptable de la région notifie son opposition au paiement d'une dépense, le président du conseil régional peut adresser un ordre de réquisition au comptable qui s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'absence de crédit ou de fonds disponibles ou de justification du service fait et en cas de défaut de caractère libératoire du paiement. L'ordre de réquisition est notifié à la chambre régionale des comptes.

« En cas de réquisition, l'ordonnateur assume la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable. »

de légalité *sous les réserves* qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

« Lorsque le comptable...

..., sauf en cas d'insuffisance de fonds régionaux disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts, insuffisants ou des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence de justification du service fait et de défaut de caractère libératoire du paiement.

« L'ordre de réquisition est notifié à la chambre régionale des comptes.

« En cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre. »

de légalité *autre que celui*...

pécuniaire.

« Lorsque le comptable de la région notifie son opposition au paiement d'une dépense, le président du conseil régional peut adresser un ordre de réquisition au comptable qui s'y conforme aussitôt sauf *dans les cas suivants* :

« — *manque total ou partiel* de fonds régionaux disponibles,

« — dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts, insuffisants ou des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée,

« — absence de justification du service fait,

« — défaut du caractère libératoire du paiement.

« L'ordre de réquisition *et l'opposition au paiement* sont notifiés à la chambre régionale des comptes *qui doit se prononcer dans un délai de huit jours. Si le comptable s'écarte de l'avis formulé par cette juridiction, il adresse sa décision assortie d'une motivation explicite à son supérieur hiérarchique et engage sa responsabilité pécuniaire quant aux conséquences pour la région du retard apporté de son chef au paiement. Si l'ordonnateur s'écarte de l'avis formulé par la chambre régionale des comptes, sa responsabilité propre peut être engagée devant la Cour de discipline budgétaire saisie par la Cour des comptes sur le rapport de la chambre régionale des comptes. Le montant de l'amende susceptible d'être prononcée par la Cour de discipline budgétaire ne pourra ni être inférieur à 100 F, ni*

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
		<p><i>excéder le montant annuel de l'indemnité de fonctions allouée à l'intéressé à la date à laquelle le fait a été commis.</i></p> <p><i>« Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, un décret fixera la liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement. »</i></p>

#### COMMENTAIRES

Le paiement des dépenses régionales et la réquisition du comptable par le président du conseil régional obéissent aux règles déjà examinées aux titres I et II pour la commune et le département.

Pour les mêmes raisons développées aux articles 10 et 39, votre Commission a approuvé, à la majorité, un amendement présenté par MM. Blin, Cluzel, Descours Desacres, Fourcade, de Montalembert, Tomasini et Torre proposant une nouvelle rédaction du paragraphe II de l'article 53.

Par coordination avec la précision approuvée, sur proposition de votre Rapporteur, aux articles 9 et 38, votre Commission a tenu à préciser les conditions d'assujettissement du comptable régional à la chambre régionale des comptes.

Sous réserve de cet amendement au paragraphe I et de la nouvelle rédaction retenue au paragraphe II, elle vous demande d'adopter cet article.

*Article 54.*

**Contrôle sur les actes budgétaires des régions.**

<b>Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
Les chambres régionales des comptes et les commissaires de la République exercent sur les actes budgétaires des autorités régionales les mêmes contrôles que ceux qu'ils effectuent sur les actes budgétaires des départements.	Les chambres régionales des comptes et les représentants de l'Etat dans les régions exercent...  ... que ceux effectués sur...  ... des départements.	<i>Les représentants de l'Etat dans les régions exercent sur les actes budgétaires des autorités régionales le même contrôle que celui effectué sur les actes budgétaires des départements.</i>  <i>La chambre régionale des comptes contrôle le compte administratif de la région suivant les mêmes règles que celles appliquées dans les départements.</i>

**COMMENTAIRES**

La nouvelle rédaction retenue par votre Commission sur la proposition de M. Descours Desacres établit une coordination avec les dispositions approuvées précédemment aux titres I et II.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article dans cette rédaction.

Article 55.

**Responsabilité des ordonnateurs régionaux  
devant la Cour de discipline budgétaire.**

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière les présidents des conseils régionaux, les vice-présidents, les membres des bureaux et les membres des conseils régionaux.</p>	<p>Sont justiciables...  ... des bureaux ainsi que, à raison des actes accomplis en qualité d'ordonnateur, les membres des conseils régionaux et les ordonnateurs élus des établissements publics régionaux et interrégionaux.</p>	<p>Article supprimé.</p>
<p>Sans préjudice de l'application des sanctions prévues par la loi du 25 septembre 1948 modifiée, la Cour de discipline budgétaire et financière peut interdire, à titre temporaire ou définitif, l'exercice de leur fonction d'ordonnateur aux personnes énumérées au précédent alinéa.</p>	<p>La Cour de discipline budgétaire et financière prononce les sanctions prévues par la loi du 25 septembre 1948 modifiée. Pour l'application de cette loi, le montant maximum de l'amende susceptible d'être prononcée est égal au montant annuel de l'indemnité de fonctions allouées aux intéressés à la date de laquelle le fait a été commis ; à défaut de l'existence d'une telle indemnité de fonctions, ce montant est égal au montant maximum annuel de l'indemnité de fonctions allouée au maire d'une commune de 120.000 habitants au plus.</p>	
<p>Elle peut également proposer au Gouvernement la suspension pour une durée de un à trois mois ou la révocation du mandat électif des intéressés.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	
<p>La suspension ou la révocation est prononcée par décret en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Ce décret doit être motivé.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	



**Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

*Pour l'exercice des compétences qu'elle tient du présent article, la Cour de discipline budgétaire et financière est saisie par la chambre régionale des comptes ou par le ministre de l'Intérieur sur proposition du commissaire de la République.*

Pour l'exercice...

... des comptes ou par le représentant de l'Etat dans la région.

### COMMENTAIRES

La rédaction retenue par votre Commission aux articles 10 et 39 avait conduit à proposer la suppression des articles 12 et 42 relatifs à la Cour de discipline budgétaire.

De la même manière, votre Commission a approuvé un amendement de coordination avec l'article 53, paragraphe II, qui tend à supprimer l'article 55.

Elle vous demande d'adopter cet amendement de suppression.

**TITRE IV**  
**DISPOSITIONS COMMUNES**

*Article 56.*

**Organisation de la chambre régionale des comptes.**

<b>Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>Il est créé dans chaque région une chambre régionale des comptes.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>Elle est présidée par un conseiller maître à la Cour des comptes, nommé à sa demande et sur proposition du premier président de la Cour des comptes, par décret du Président de la République.</p>	<p>Les jugements, décisions, avis, propositions, rapports et observations de la chambre régionale des comptes sont adoptés collégalement.</p>	
<p>Le président de la chambre régionale des comptes peut juger seul ou être assisté, soit par d'autres magistrats de la Cour des comptes mis sur leur demande à la disposition de celui-ci par arrêté du premier président de la Cour des comptes, soit par des membres du corps des conseillers des chambres régionales des comptes qui est institué à cet effet.</p>	<p>Les membres de la chambre régionale des comptes sont des magistrats. Ils sont et demeurent inamovibles.</p>	
<p>Des agents de l'Etat ou des collectivités territoriales peuvent être mis à la disposition des chambres régionales des comptes pour les assister dans l'exercice de leurs compétences dans des conditions fixées par décret.</p>	<p><i>Alinéa supprimé.</i></p>	

COMMENTAIRES

Cet article définit l'organisation de la chambre régionale des comptes, dont le rôle a été examiné tout au long de l'étude des trois premiers titres du présent projet de loi.

Le ressort de compétence de la chambre s'étend à la région. Sur ce point, votre Commission sera conduite ultérieurement à vous proposer d'autoriser pendant une période transitoire la création de chambres interrégionales.

La collégialité et le statut de magistrat reconnu à ses membres semblent les garanties indispensables au bon fonctionnement d'une juridiction des comptes.

Aussi votre Commission vous propose-t-elle d'adopter cet article sans modification.

*Article 56 bis (nouveau).*

**Organisation de la chambre régionale des comptes.**

<b>Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>(Cf. art. 56 ci-dessus, alinéa 2.)</p>	<p>Le président de la chambre régionale des comptes <i>peut être</i> un conseiller maître à la Cour des comptes nommé, à sa demande et sur proposition du premier président de la Cour des comptes, par décret du Président de la République.</p> <p>Les autres magistrats sont issus de la Cour des comptes et nommés par décret, à leur demande et sur proposition du premier président de la Cour des comptes, ou issus du corps des conseillers des chambres régionales, dont les membres sont nommés par décret du Président de la République.</p>	<p>Le président de la chambre régionale des comptes <i>est</i> un conseiller maître...</p> <p>...Président de la République.</p> <p><i>Dans les conditions fixées par leur statut, les membres du corps des conseillers des chambres régionales des comptes pourront accéder, sur proposition du premier président de la Cour des comptes et par décret du Président de la République, aux fonctions de président de chambre régionale des comptes.</i></p> <p><i>Des magistrats de la Cour des comptes peuvent, à leur demande et sur proposition du premier président de la Cour des comptes, être dé-</i></p>

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

(Cf. art. 56 ci-dessus, alinéa 3.)

Dans des conditions fixées par leur statut, les conseillers des chambres régionales des comptes pourront accéder, sur proposition du premier président de la Cour des comptes et par décret du Président de la République, aux fonctions de président de chambre régionale des comptes.

*tachés auprès des chambres régionales des comptes ou mis à la disposition de leurs présidents.*

*Les autres magistrats des chambres régionales des comptes appartiennent au corps des conseillers des chambres régionales, dont les membres sont nommés par décret du Président de la République.*

(Cf. art. 56 ci-dessus, alinéa 4.)

La chambre régionale des comptes comporte un ou plusieurs magistrats exerçant les fonctions de commissaire du Gouvernement chargé de présenter des conclusions à l'occasion du jugement des comptes.

*Chaque chambre régionale des comptes comporte un ou plusieurs commissaires du Gouvernement, choisis parmi les magistrats de la chambre, qui exercent les fonctions de ministère public.*

Des agents de l'Etat ou des collectivités territoriales peuvent être détachés auprès des chambres régionales pour assister leurs membres dans l'exercice de leurs compétences dans des conditions fixées par décret. Les intéressés ne peuvent exercer aucune activité juridictionnelle.

*Dans des conditions fixées par décret, des agents des services extérieurs du Trésor sont mis, en tant que de besoin, à la disposition des chambres régionales des comptes ; d'autres agents de l'Etat ou des collectivités territoriales peuvent également, dans les mêmes conditions, être détachés auprès des chambres régionales pour assister leurs membres dans l'exercice de leurs compétences. Les intéressés ne peuvent exercer aucune activité juridictionnelle.*

## COMMENTAIRES

Cet article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale, précise l'organisation des chambres régionales dont les principes ont été définis à l'article 56. Cette nouvelle répartition des dispositions relatives à la juridiction régionale des comptes en deux articles n'a pas permis, semble-t-il, de corriger certaines lacunes ou imprécisions du texte initial, tout en suscitant de nouvelles imperfections.

Aussi votre Commission a-t-elle souhaité, sur proposition de son Rapporteur, adopter une nouvelle rédaction d'ensemble de l'article.

Les modifications apportées visent à préciser certains points importants de l'organisation des chambres régionales des comptes :

— le président de chaque chambre régionale doit être, au moins à titre transitoire, un conseiller maître à la Cour des comptes. Toutefois, le statut des conseillers des chambres régionales fixera les règles d'accès aux fonctions de président des membres du corps des conseillers des chambres régionales des comptes ;

— ces chambres pourront recevoir le concours d'autres magistrats de la Cour des comptes, notamment dans la période de mise en place de ces juridictions ;

— enfin, le rôle du commissaire du Gouvernement auprès des chambres régionales ne peut se limiter au dépôt de conclusions à l'occasion du jugement des comptes ; ses fonctions, sensiblement plus larges, sont celles d'un ministère public.

Il a semblé, en outre, indispensable que les comptables directs du Trésor chargés actuellement de la mise en état ou de l'apurement administratif des comptes des collectivités territoriales et de leurs établissements soient tenus de prêter leur concours aux magistrats des chambres régionales des comptes ; ce qui ne doit pas empêcher que d'autres agents de l'Etat ou des collectivités territoriales puissent être détachés auprès des chambres, dans des conditions également fixées par décret.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article dans cette rédaction.

### Article 57.

#### Compétences de la chambre régionale des comptes.

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
La chambre régionale des comptes juge les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, la Cour des comptes statuant en appel.	La chambre... ...publics ainsi que les comptes des personnes qui auraient été déclarées comptables de fait, la Cour des comptes statuant en appel.	La chambre... ...comptables publics ainsi que les comptes des personnes qui auraient été déclarées comptables de fait dans les conditions fixées antérieurement pour l'exercice des pouvoirs de la Cour des comptes par l'article 5 de la loi du 22 juin 1967, la Cour des comptes statuant en appel.

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Elle s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs.

Elle vérifie...

Elle vérifie...

Elle assure la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou des organismes dépendant de ces collectivités territoriales apportent un concours financier ou dans lesquels elles détiennent séparément ou ensemble plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Elle dispose des mêmes pouvoirs que ceux attribués à la Cour des comptes par l'article 9 de la loi n° 67-483 du 23 juin 1967.

Elle peut assurer la vérification...

... établissements publics soumis à son contrôle par les articles 3, 32 et 49 de la présente loi. Elle s'assure...

... valeurs.

... Cour des comptes par les articles 6 et 9 de la loi n° 67-483 du 23 juin 1967.

Sans modification.

Les organismes, dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique et qui bénéficient d'un concours financier d'une collectivité territoriale ou d'un organisme relevant de sa compétence, sont soumis aux mêmes contrôles que ceux exercés par la Cour des comptes en application des dispositions de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967.

... gestion.

... gestion.

Les organismes,...

Sans modification.

... relevant lui-même de sa compétence, peuvent être soumis...

... 1967.

Elle exerce les attributions visées aux articles 5, 6, 7, 8 et 12 du titre premier, 36, 37 et 42, du titre II et 54 et 55 du titre III de la présente loi.

Elle concourt au contrôle budgétaire des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des établissements publics régionaux dans les conditions définies aux articles 5 A, 5, 6, 8 et 12 du titre I, 36, 37 et 42 du titre II et 54 et 55 du titre III de la présente loi.

Elle concourt au contrôle de l'exécution du budget des collectivités territoriales...

... la présente loi.

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

Elle peut présenter des observations sur la gestion des collectivités territoriales soumises à sa juridiction. Pour leur fonctionnement et leurs attributions administratives les chambres régionales des comptes sont soumises au contrôle de la Cour des comptes.

Jusqu'à l'abrogation de la loi du 5 juillet 1972, les attributions des chambres régionales des comptes à l'égard des actes budgétaires des régions et des comptes des comptables régionaux sont exercées dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Elle peut présenter des observations sur la gestion des collectivités territoriales soumises à sa juridiction.

Alinéa sans modification.

**Propositions de la Commission**

Elle peut présenter des observations...

...  
soumises à sa juridiction. *Elle ne peut rendre ces observations publiques qu'après avoir informé la collectivité concernée et l'avoir invitée à lui faire part de sa réponse dans un délai de quinze jours. Celle-ci est publiée immédiatement à la suite de l'observation de la chambre régionale des comptes.*

Sans modification.

**COMMENTAIRES**

Les compétences de la chambre régionale des comptes, telles qu'elles résultent du présent article et de l'ensemble de la loi, sont de trois ordres : un pouvoir juridictionnel : la chambre juge les comptes des comptables ; un pouvoir administratif : la chambre constate les déséquilibres budgétaires des collectivités territoriales et propose les mesures de redressement nécessaires ; un pouvoir d'appréciation : la chambre exerce un contrôle de gestion au sens large.

Votre Commission, sans remettre en cause l'existence même de ces nouvelles juridictions comptables, a souhaité, sur proposition de M. Descours Desacres, limiter leurs prérogatives conformément à la rédaction retenue dans les trois premiers titres.

Sur proposition de votre Rapporteur, votre Commission a admis qu'il convenait que les chambres régionales des comptes jouissent également des pouvoirs reconnus à la Cour des comptes par l'article 6 de la loi de 1967.

**Condamnation à l'amende :**

« — des comptables publics territoriaux pour retard :

« • dans la production de leurs comptes ;

- « ● dans les réponses aux injonctions formulées lors du jugement ou de l'apurement administratif des comptes ;
- « ● dans la transmission des délibérations relatives aux taxes municipales ;
- « — des comptables de fait pour immixtion dans les fonctions de comptable public ».

Enfin, sur proposition de M. Descours Desacres, elle a souhaité prémunir les collectivités locales contre une publication intempestive d'observations auxquelles elles n'auraient pas été en mesure de répondre.

Sous réserve de ces amendements, votre Commission vous demande d'adopter cet article.

### Article 58.

#### Rapport annuel de la Cour des comptes.

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
La Cour des comptes établit chaque année, sur la base notamment des observations des chambres régionales des comptes, un rapport au Président de la République sur la gestion des communes, des départements et des régions. Ce rapport est rendu public.	La Cour des comptes consacre chaque année une partie de son rapport public à la gestion des communes, des départements et des régions, établie notamment sur la base des observations des chambres régionales des comptes.	Sans modification.
La Cour des comptes informe les communes, les départements et les régions des observations relatives à leur gestion qu'elle envisage d'insérer dans ce rapport et les invite à lui faire part de leurs réponses. Celles-ci sont publiées à la suite des observations de la Cour des comptes.	Alinéa sans modification.	



COMMENTAIRES

L'article 11 de la loi du 22 juin 1967 dispose que la Cour des comptes établit à l'intention du Président de la République et présente au Parlement un rapport annuel « dans lequel elle expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés ».

L'article 58 du présent projet de loi a pour objet de préciser que la partie consacrée aux services locaux traitera désormais également de la gestion des collectivités territoriales, appréciée par les chambres régionales des comptes.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 58 bis (nouveau).*

**Modification des dispositions législatives relatives à la Cour des comptes.**

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Une loi ultérieure, modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967, relative à la Cour des comptes, précisera les rapports de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, le régime disciplinaire des membres des chambres régionales des comptes et les conditions dans lesquelles la Cour des comptes exercera ses nouvelles compétences, notamment en tant que juridiction d'appel des décisions des chambres régionales.

*Des lois ultérieures, modifiant notamment la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, préciseront les rapports de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes et détermineront en particulier l'organisation et le fonctionnement de celles-ci, le statut de leurs magistrats et les conditions dans lesquelles la Cour des comptes...*

... des chambres régionales.

COMMENTAIRES

Votre Commission, sur proposition de M. Fosset, a souhaité élargir la liste des lois qui seront modifiées ou élaborées pour tenir compte de la présente loi qui nécessitera à l'évidence plusieurs textes distincts. En particulier, le régime disciplinaire des membres des chambres régionales n'est qu'un élément de leur statut.

A l'inverse, les chambres régionales des comptes disposeront de personnels d'assistance et d'appui qui ne seront pas magistrats et dont le régime statutaire sera sans doute du domaine réglementaire.

Sous réserve de cet amendement, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

*Article additionnel après l'article 60.*

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	—	<i>Une nouvelle nomenclature des pièces justificatives des dépenses communales, départementales et régionales sera élaborée dans un délai de six mois après la publication de la présente loi.</i>

COMMENTAIRES

La simplification des règles de la comptabilité publique autorisera les ordonnateurs territoriaux élus à exercer pleinement les prérogatives qui leur seront reconnues par le projet de loi. Une réglementation précise et simplifiée facilitera, en outre, le contrôle *a posteriori*.

C'est la raison pour laquelle votre Commission a approuvé, sur proposition de votre Rapporteur, cette disposition complémentaire qui figure déjà dans la nouvelle rédaction des articles 10, 39 et 53.

Elle vous demande d'adopter cet article additionnel.

CHAPITRE III

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	—	—
De l'allègement des charges des collectivités territoriales.	Sans modification.	<i>Dispositions financières.</i>

## COMMENTAIRES

Ce chapitre porte, dans le texte qui nous est transmis, la dénomination « de l'allègement des charges des collectivités territoriales ». Or, celle-ci ne répond pas au contenu exact de ce chapitre, puisque l'article 61 prévoit non seulement un allègement des charges pour les actions culturelles, mais aussi un dispositif propre d'encouragement. De plus, l'insertion dans ce chapitre de tout le dispositif correspondant à la dotation globale d'équipement exige une adaptation de l'intitulé.

Votre Commission vous demande d'adopter cet amendement.

### *Articles additionnels après l'article 61 B.*

#### **Création d'une dotation globale d'équipement.**

Actuellement l'Etat alloue aux collectivités locales des subventions d'investissement afin de compléter leurs moyens de financement.

En réalité, le versement effectué répond à différentes finalités :

— d'une part, inciter les collectivités locales à réaliser certains équipements dans le cadre d'une programmation nationale ;

— d'autre part, réaliser une certaine équité financière ;

— enfin, la pratique a révélé un troisième objectif : mettre en place une forme indirecte de tutelle technique et financière sur les décisions d'investissements des collectivités locales. Les dispositions du décret du 10 mars 1972 — qui organise le régime actuel des subventions spécifiques — sont révélatrices à cet égard. On peut en prendre pour exemple la notion de « dépenses subventionnables » dont les conséquences centralisatrices sont extrêmement fortes. Elle aboutit en effet à la constitution d'une norme nationale de référence qui, par évolution naturelle, induit une normalisation des équipements.

Il est important en outre de noter qu'en période d'inflation rapide les délais d'obtention des décisions de subvention ont entraîné des retards importants dans la réalisation des investissements générateurs de dépassements considérables de devis que la Cour des comptes souligne fréquemment dans son rapport public, alors que la responsabilité véritable incombe à l'autorité de tutelle.

Au total, ces mécanismes de subventions maintiennent le pouvoir pratique de décisions en matière d'investissement entre les mains de l'Etat. Il est évident que les subventions spécifiques accordées au coup

par coup sont de puissants instruments de contrôle des collectivités locales et des obstacles à une décentralisation de la décision.

On peut dès lors s'étonner de ne trouver dans le texte qui nous est soumis — qui vise à l'allégement des tutelles et au renforcement de la liberté locale — aucune disposition supprimant ce régime de subvention.

La création d'une dotation globale d'équipement, conciliant l'aide de l'Etat avec le respect de l'autonomie de décision des collectivités locales serait parfaitement conforme à l'esprit du projet de loi. Celle-ci serait, en effet, pour chaque commune, une garantie de liberté, tout d'abord vis-à-vis de l'Etat en supprimant les tutelles insidieuses que le système actuel secrète, mais aussi vis-à-vis d'autres niveaux d'administrations locales.

En effet, l'actuel projet de loi renforce les moyens de la région et du département. A défaut d'un système assurant à toutes les communes, sur une base objective, un minimum de moyens financiers propres, on peut parfaitement imaginer que celles-ci (surtout les plus petites) pourraient se trouver dépendre du département ou de la région pour le lancement d'une opération. Ce serait à l'évidence contraire à l'esprit d'un texte affirmant les « droits et libertés ».

Attentif aux problèmes que rencontrent quotidiennement les petites communes, notamment rurales, le Sénat avait approuvé, et aménagé, en 1979, le mécanisme de la dotation globale d'équipement que lui proposait le Gouvernement dans le projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales.

Votre commission des Finances considère aujourd'hui que la création de cette dotation est tout aussi indispensable et constitue un volet essentiel de la réforme entreprise. Affirmer qu'elle trouverait mieux sa place dans le second projet de loi relatif à la répartition des compétences serait erroné car il ne s'agit pas, dans l'immédiat, d'obtenir un montant plus élevé de ressources provenant de l'Etat, mais seulement d'aménager un système de répartition d'une ressource globale identique selon des mécanismes conformes aux objectifs de liberté et d'autonomie affirmés par le Gouvernement.

Les six amendements proposés (des articles 61 C à 61 H nouveau) répondent à ces finalités et visent :

1° à arrêter le principe du versement de cette dotation globale dès le 1<sup>er</sup> janvier 1983 et les conditions de son évolution ;

2° à fixer des critères de répartition objectifs ;

3° à permettre une large liberté dans les conditions d'emploi de cette ressource.

Article additionnel 61 C.

Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Propositions  
de la Commission

*A partir de 1983, l'Etat  
verse chaque année à toutes  
les communes une dotation  
globale d'équipement.*

*L'Etat peut accorder aux  
collectivités locales et à leurs  
établissements publics des  
subventions d'investissements  
nécessitées par les opérations  
d'aménagement du territoire  
ou par des actions d'intérêt  
national.*

*En aucun cas, le montant  
total de ces subventions, ins-  
crites au budget de l'Etat ou  
de ses établissements publics,  
ne pourra excéder 30 % de  
la dotation globale d'équipe-  
ment versée à l'ensemble  
des communes.*

COMMENTAIRES

La création d'une dotation globale d'équipement (D.G.E.) non affectée, libre d'emploi, constitue dans son principe l'amorce d'un changement dans la nature des relations entre l'Etat et les communes.

C'est le transfert de la liberté d'entreprendre de l'Etat aux communes. Cette mesure leur donne une responsabilité plus étendue, en leur laissant la liberté de financement et en supprimant le contrôle *a priori* qu'exerce l'Etat sur l'emploi des fonds qu'il alloue sous forme de subventions sectorielles.

Dans l'immédiat, cette globalisation n'interviendrait qu'au profit des communes. En réalité, les subventions d'équipement allouées aux départements sont actuellement concentrées sur deux chapitres importants : subvention pour la construction des collèges (1,5 milliard de francs environ en 1981) et subvention pour la voirie (600 millions de francs environ en 1981).

Par ailleurs, il convient de prévoir que cette mesure n'interviendra qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1983, car les mécanismes de répartition ne pourraient, en l'état actuel des choses, être mis au point pour le début de l'année 1982 et le budget de 1982 a été, d'ores et déjà, préparé sur d'autres bases.

Enfin, quel que soit l'intérêt du point de vue de la liberté de la gestion communale d'une dotation globale d'équipement annuelle, pour toutes les communes, il est bien évident qu'il convient de laisser à l'Etat la possibilité, mais cette fois-ci à titre exceptionnel, de verser des subventions aux collectivités locales.

L'Etat ne doit pas être entièrement démuné de moyens d'orienter ou d'inciter les collectivités locales à réaliser certains types d'investissement présentant un intérêt particulier pour l'ensemble de la collectivité ou dans le cadre de l'aménagement du territoire : la dotation « culture » figurant dans l'actuel projet en fournit une illustration.

Mais dans ces conditions, afin d'éviter une modification progressive du système et la résurgence des problèmes de tutelle indirecte déjà évoqués, il serait opportun de fixer un plafond de l'ensemble de ces interventions, par rapport au volume total de la D.G.E.

*Article additionnel 61 D*

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

*Le montant de cette dotation varie chaque année dans les mêmes conditions que la formation brute de capital fixe des administrations publiques telle qu'elle est estimée dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances.*

*Cette variation ne peut être inférieure à la moyenne de cette formation brute de capital fixe des trois années précédentes, telle qu'elle ressort des comptes de la nation.*

## COMMENTAIRES

La nécessité d'assurer une progression satisfaisante de la D.G.E. est évidente.

On ne peut, en effet, envisager d'allouer aux communes une somme fixe en valeur absolue alors que l'ensemble des variables économiques (salaires, prix) connaît chaque année une hausse plus ou moins forte.

C'est pourquoi, en 1979, la commission des Finances avait proposé un mécanisme d'ajustement automatique de la D.G.E., lié à l'effort d'investissement public tel qu'il est exprimé dans la formation brute de capital fixe (F.B.C.F.) évalué chaque année dans le « budget économique » présenté au Parlement avec la loi de finances.

Chaque année, on appliquerait donc à la dotation d'équipement inscrite au budget de l'Etat un coefficient de revalorisation égal à l'estimation — faite par le Gouvernement — de la progression, l'année suivante, des investissements du groupe formé par les « Administrations publiques », qui comprennent essentiellement l'Etat, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale.

Le recours à une indexation de ce type présenterait plusieurs avantages :

### 1. *L'efficacité :*

En effet, l'évolution des investissements des administrations publiques au cours des dernières années fournit une référence satisfaisante :

(Par rapport à l'année précédente)

1979 : + 12,8 %.

1980 : + 15,7 %.

L'évaluation figurant aux prévisions de 1981 ressort à + 12,8 % et pour 1982 à + 17,2 %.

### 2. *La cohérence.*

L'investissement réalisé par les collectivités locales constitue une fraction importante de la demande publique. En liaison avec le souci de conserver des moyens d'agir sur la conjoncture économique, il paraît logique *d'aligner la dotation d'équipement des communes sur l'évolution prévisible des dépenses d'équipement* de l'ensemble des administrations publiques ; il convient, en effet, de garder sa cohérence à l'action de la dépense publique et d'éviter, par exemple, les effets à contresens des collectivités locales par rapport à l'action engagée par l'Etat sur la conjoncture économique.

La référence proposée garantit ce parallélisme, évidemment prévisionnel. Lors du précédent débat au Sénat, en 1979, il avait été décidé de compléter ce mécanisme par la prise en compte d'une période de référence plus longue (3 années). Mais celle-ci était fondée sur l'évolution « estimée ». Il paraît logique, tout en conservant cette clause de sauvegarde, de tenir compte, *non plus de l'évolution estimée* des trois dernières années, mais de *l'évolution constatée* telle qu'elle ressort des comptes de la nation

Article additionnel 61 E.

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	—	<i>Pour 1983, la dotation globale d'équipement versée à l'ensemble des communes ne peut être inférieure au montant total des subventions spécifiques d'investissement qu'elle remplace.</i>

COMMENTAIRES

Selon l'état récapitulatif de l'effort de l'Etat en faveur des collectivités locales figurant au budget de 1981, l'ensemble des subventions d'équipement (hors F.C.T.V.A.) s'élevait pour cette année à 6,4 milliards de francs.

On peut estimer à 2,1 milliards de francs environ celles bénéficiant aux départements. L'ensemble des subventions spécifiques allouées aux communes seraient donc, pour l'année 1981, de l'ordre de 4,3 milliards, soit une somme d'environ 70/75 F par habitant en moyenne si l'on décidait de globaliser, dès la première année, l'ensemble des subventions actuelles. Mais, dans l'incertitude du montant à globaliser en 1983, il est préférable de s'en tenir au principe de la globalisation des subventions existant à cette date.



Article additionnel 61 F.

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

*La dotation globale d'équipement est répartie entre les communes en tenant compte de la population de la commune, du nombre de logements construits durant les trois dernières années connues sur le territoire de la commune, du nombre d'enfants scolarisés, de la longueur de la voirie rurale, urbaine ou autre, classée dans le domaine public communal et du potentiel fiscal communal par habitant lorsqu'il est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant. Les conditions d'application du présent alinéa sont précisées par décret en Conseil d'Etat.*

*La population à prendre en compte pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent résulte des recensements généraux ou complémentaires. Cette population est majorée d'un habitant par résidence secondaire.*

*La répartition de la dotation globale d'équipement par commune sera communiquée au conseil général de chaque département.*

*Le comité des finances locales reçoit communication de la répartition de la dotation globale d'équipement effectuée par le Gouvernement.*

COMMENTAIRES

Le texte adopté par le Sénat dans le cadre du précédent projet fournit — à une nuance près concernant la population saisonnière — une base acceptable.

Votre Commission vous propose donc de reprendre l'ensemble de ces mécanismes qui comporte cinq éléments :

— La population de la commune.

— Le nombre de logements construits sur le territoire de la commune au cours des trois dernières années précédentes. Celui-ci fournit une bonne indication du besoin induit en matière d'équipements collectifs (assainissement, voirie, éclairage, etc.).

— Le nombre d'enfants scolarisés en raison du lien étroit entre l'existence d'une population scolarisée et les besoins en équipements collectifs.

— La longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, qu'il s'agisse de la voirie rurale, urbaine ou autre.

Ce critère avantage surtout les petites communes rurales qui ont fréquemment un territoire étendu.

— Le potentiel fiscal communal par habitant, lorsqu'il est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant : il s'agit ainsi d'atténuer quelque peu les inégalités de richesse et de ressources financières.

S'agissant de la population prise en compte pour la répartition de la D.G.E., votre Commission a estimé souhaitable de reprendre la formule adoptée pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement : ajouter au chiffre de la population un habitant par résidence secondaire. C'est d'abord un souci de cohérence. C'est aussi une préoccupation d'équité. En effet, et principalement dans les communes rurales, les habitants permanents sont parfois peu nombreux ; en revanche, en fin de semaine et pendant les périodes de vacances, il existe une population non permanente quelquefois importante. Or, les résidents secondaires constituent une charge pour les communes rurales. S'installant souvent hors de la commune, ils entraînent, pour celles-ci, des frais d'équipement importants et de gros travaux d'aménagement, d'autant plus qu'ils introduisent fréquemment des besoins nouveaux, en qualité ou en quantité. S'agissant des modalités de distribution d'une dotation d'équipement, la prise en compte de ce problème paraît donc souhaitable.

On peut rappeler que les résultats publiés sur la mise en œuvre de la D.G.F. ont montré l'effet bénéfique de cette disposition sur les attributions des petites communes rurales.

*Article additionnel 61 G.*

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	—	<i>La dotation globale d'équipement est inscrite à la section d'investissement du budget communal ou du budget de l'organisme de coopération qui en bénéficie sans affectation particulière.</i>

COMMENTAIRES

Conformément aux règles en vigueur, cet article précise que la dotation globale d'équipement figurera dans la section d'investissement. Il stipule également que cette dotation, libre d'emploi, ne sera en aucune manière affectée à un objet particulier, mais fera partie de l'ensemble des ressources d'investissement de la collectivité concernée.

*Article additionnel 61 H.*

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	—	<i>Par une délibération prise dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 211-2, le conseil municipal peut affecter la dotation globale d'équipement, en tout ou partie, à des travaux dont la réalisation est prévue au cours d'un exercice ultérieur.</i> <i>Lorsqu'une commune renonce à l'utilisation intégrale de sa dotation globale d'équipement annuelle, la fraction en attente d'emploi peut être placée en bons du Trésor.</i>

**Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

*Le conseil municipal peut aussi demander que tout ou partie de sa dotation globale d'équipement soit versée, soit à un organisme de coopération intercommunale auquel appartient la commune, soit à une autre commune.*

*Ce versement peut avoir pour contrepartie des compensations ultérieures en travaux, au profit des investissements intéressant la commune renonçante.*

*Ces compensations peuvent se faire en particulier par le versement ultérieur de sommes provenant de la dotation globale d'équipement d'autres communes, soit directement, soit par l'intermédiaire du budget d'un organisme de coopération intercommunale.*

### COMMENTAIRES

Cet article fixe des conditions d'emploi de la D.G.E. en les ouvrant le plus largement possible, se conformant en cela à l'esprit du projet qui vise à assurer un surcroît de liberté aux communes. C'est pourquoi il prévoit que le conseil municipal pourra décider de reporter à un exercice ultérieur l'utilisation de la dotation globale d'équipement.

Il envisage également une possibilité de reversement, en tout ou partie, de la dotation globale d'équipement soit à un organisme intercommunal soit à une autre commune. Un contrat serait passé entre les deux parties assurant à la commune renonçante une compensation convenable :

— par le versement ultérieur de sommes provenant de la D.G.E. d'autres communes ;

— par des travaux intéressant cette commune.

Par ailleurs le montant relativement faible de cette dotation, notamment pour les plus petites communes, a conduit votre com-

mission des Finances à se poser le problème de leurs conditions d'utilisation par des communes qui n'investissent pas régulièrement.

Certes une commune est libre d'affecter sa dotation globale au remboursement d'un emprunt ; mais, seul l'amortissement du capital figure à la section d'investissement. De plus, une petite commune ne dispose pas nécessairement d'un encours important de remboursement de dettes, permettant d'utiliser pleinement sa dotation annuelle.

Par ailleurs, sauf disposition spéciale, la mise en réserve de la D.G.E. s'effectuerait dans les conditions de droit commun des fonds en attente d'emploi. C'est-à-dire qu'ils seraient déposés au Trésor, sans être porteurs d'intérêts. La valeur intrinsèque de la D.G.E. se réduirait donc chaque année au rythme de la hausse des prix.

En outre, il ne paraît pas souhaitable d'inciter les communes à dépenser coûte que coûte leur dotation annuelle pour des équipements d'utilité incertaine, sous le prétexte qu'elles ne voudront pas voir leur dotation amputée chaque année par la hausse des prix.

Il est donc essentiel de prévoir que les fonds en attente d'emploi de la dotation globale d'équipement — et d'elle seule — pourront être placés par les communes de manière à leur assurer un taux d'intérêt suffisant. Votre commission des Finances propose que ces fonds libres puissent être placés en bons du Trésor. Ils resteraient ainsi dans les circuits financiers alimentant la trésorerie de l'Etat.

Il existe déjà de telles dérogations au principe du dépôt obligatoire pour les excédents de recettes non absorbés par les dépenses de l'exercice si les fonds proviennent de libéralités ou de l'aliénation d'éléments du patrimoine, ou correspondent à un excédent définitif ne pouvant être utilisé autrement. La Commission propose donc une extension limitée de cette faculté. Il est peu probable, en effet, compte tenu du volume de la dotation d'équipement, que beaucoup de communes ne trouvent pas une utilisation immédiate à ces fonds ; mais il paraît opportun d'offrir cette possibilité au petit nombre de celles qui connaîtront cette situation.

*Article 61.*

**Dotation de l'État aux collectivités locales en matière culturelle.**

**Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1982, et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi prévue à l'article premier de la présente loi, une dotation spéciale est attribuée par l'État aux établissements publics régionaux et aux collectivités territoriales pour favoriser le développement de leur action en matière culturelle.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1982, et jusqu'à l'entrée en vigueur des lois prévues à l'article premier de la présente loi relatives à la répartition des compétences et des ressources publiques entre les communes, les départements, les régions et l'État, une dotation spéciale est attribuée par l'État aux établissements publics régionaux et aux collectivités territoriales ou leurs groupements pour atténuer les charges résultant de leur action culturelle et contribuer au développement de cette action.

Cette dotation culturelle comprend deux fractions :

— 70 % de la dotation a pour but d'atténuer la charge résultant de l'action culturelle des collectivités locales et des établissements publics régionaux. Les modalités de répartition de cette fraction de la dotation seront présentées au Parlement dans le cadre de la loi de finances ;

— 30 % de la dotation constituent un fonds spécial de développement culturel.

**Propositions de la Commission**

Sans modification.

**COMMENTAIRES**

Cet article prévoit l'attribution par l'État d'une dotation spéciale aux établissements publics régionaux et aux collectivités territoriales pour favoriser leurs interventions en matière culturelle. Cette dotation a été présentée par ses promoteurs comme l'esquisse d'une véritable aide à la culture, le mouvement de décentralisation devant, pour être complet, intégrer la dimension culturelle.

Au sujet de cette dotation spéciale, comme des trois autres figurant dans ce chapitre, on peut s'étonner de les trouver inscrites dans ce projet de loi sur la décentralisation, alors même que les crédits budgétaires correspondant se trouvent naturellement inscrits dans les différents chapitres correspondants de la loi de finances pour 1982.

Le Parlement se trouvera ainsi amené à discuter à deux reprises de ces dispositions : mais il est bien évident que seule la loi de finances contiendra les mesures concrètes sur ce sujet. La discussion que nous avons aujourd'hui sur ce sujet pouvant, dès lors, être considérée comme un débat de principe ou d'orientation.

L'existence de cette « dotation culture » pose une question sur sa finalité même. Deux objectifs peuvent, en effet, se présenter. S'agit-il d'aider les collectivités locales ayant déjà une politique culturelle importante et supportant de ce fait des charges financières souvent lourdes ? L'intitulé du chapitre III « De l'allégement des charges » conduirait à une telle interprétation.

Ou s'agit-il d'inciter — tout en préservant leur indépendance — les collectivités qui n'ont pas actuellement les moyens de s'engager dans une telle politique ? On aurait pu, aussi, imaginer une dotation par habitant versée à toutes les communes et tous les départements.

Dans le régime transitoire qu'il vous propose, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur la répartition des compétences, le Gouvernement n'a pas tranché entre les différentes options ; il a tenté au contraire de réaliser un compromis entre elles. Il inspire la rédaction de cet article adopté par l'Assemblée nationale.

En effet, dans la version initiale du projet du Gouvernement, aucune indication n'était fournie sur l'affectation de la dotation à ses différents objectifs. C'est pourquoi l'Assemblée nationale a précisé par amendement que la « dotation culture » serait divisée en deux parties :

— la première, égale à 70 % du montant total, servirait à compenser les charges inhérentes aux dépenses culturelles des départements et des communes ;

— la seconde, fixée à 30 %, constituerait un fonds spécial de développement culturel destiné à encourager le développement de cette action culturelle.

Selon les indications fournies par M. Jack Lang, ministre de la Culture, cette fraction sera répartie entre les régions par un comité interministériel, présidé par le Premier ministre, après consultation des présidents des conseils régionaux.

Tel qu'il résulte des votes intervenus à l'Assemblée nationale, le texte de l'article 61 est actuellement plus précis et plus complet que dans sa version initiale. Il subsiste toutefois deux questions qui n'ont pas reçu à ce jour de réponses satisfaisantes :

1° Tout d'abord, il est indiqué que les modalités de répartition entre les collectivités de la fraction de 70 %, ayant pour objet la compensation des charges, seront présentées au Parlement dans le cadre de la loi de finances de 1982. Or, le projet actuellement déposé sur le bureau du Parlement ne prévoit aucune disposition de ce type. Faut-il en conclure que le Gouvernement envisage de déposer un amendement à son projet sur ce point ? Il est essentiel en effet que, alors que se préparent les budgets locaux pour 1982, les collectivités concernées sachent ce qu'elles peuvent attendre de cette « dotation culture ».

2° La seconde question concerne la création et la composition du comité chargé de gérer le fonds spécial de développement culturel. Les députés socialistes qui ont déposé l'amendement répartissant les deux masses de la « dotation culture » souhaitent que le fonds spécial soit géré par un comité comprenant des parlementaires, des représentants des élus locaux et des représentants du Gouvernement.

Le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation a estimé que cette procédure lui paraissait excessivement lourde. On peut toutefois souligner que, par sa composition, elle permettrait une bonne expression des besoins locaux et correspondrait à l'esprit d'un projet de loi soucieux de renforcer la démocratie locale.

Sur la base des informations fournies à votre Rapporteur, la « dotation culture », d'un montant total de 500 millions de francs en 1982, imputée au budget du ministère de la Culture, se présenterait de la manière suivante :

I. — Fonds spécial d'action culturelle régionale : 150 millions de francs :

— soit 100 millions de francs de subventions de fonctionnement (titre IV : chapitre 43-40) ;

— et 50 millions de francs de subventions d'équipement (titre VI : chapitre 66-50).

II. — La seconde fraction s'élèverait à 350 millions de francs se répartissant comme suit :

A. — Subventions de fonctionnement (titre IV) : 257 millions de francs, soit :



1. Imputées sur le chapitre 43-10 :

- Médiathèques ..... 50 millions de francs.
- Bibliothèques municipales. 116,5 millions de francs.
- Musées ..... 5,5 millions de francs.
- Fonds d'achats régionaux  
d'œuvres d'art non contem-  
poraines ..... 30 millions de francs.
- Ecoles d'art ..... 27 millions de francs.
- Fonds d'achats régionaux  
d'œuvres d'art contempo-  
raines ..... 5 millions de francs.

2. Imputées sur le chapitre 43-30 :

- Ecoles de musique ..... 23 millions de francs.

B. — Subventions d'équipement (titre VI) : 93 millions de francs :

1. Imputées sur le chapitre 66-10 :

- Archives départementales .. 20 millions de francs.
- Mise en place de médiathè-  
ques ..... 50 millions de francs.

2. Imputées sur le chapitre 66-40 :

- Centres dramatiques natio-  
naux ..... 23 millions de francs.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 62.

Allégement des charges communales de logement des instituteurs.

Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1982 et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi prévue à l'article premier de la présente loi, une dotation spéciale est attribuée par l'Etat aux communes pour atténuer la charge supportée par elles pour le logement des instituteurs. Cette dotation est égale au produit du nombre des instituteurs par le tiers du montant annuel moyen des indemnités représentatives de logement versé par l'ensemble des communes, et calculé à la date de publication de la présente loi.</p>	<p>A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1982 et jusqu'à l'entrée en vigueur des lois prévues à l'article premier de la présente loi et relatives à la répartition des compétences et des ressources publiques entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, une dotation spéciale est attribuée par l'Etat aux communes pour atténuer la charge supportée par elles pour le logement des instituteurs. Cette dotation est égale pour 1982 au produit du nombre des instituteurs par le tiers du montant annuel moyen des indemnités représentatives de logement versé par l'ensemble des communes et calculé à la date de publication de la présente loi.</p>	<p>A compter...</p> <p>... pour le logement des instituteurs. La dotation de chaque commune est égale pour 1982 au produit du nombre des instituteurs attachés aux écoles de la commune par le tiers...</p> <p>... de la présente loi.</p> <p><i>La part de cette dotation revenant à chaque commune ne peut en aucun cas excéder les dépenses réellement exposées par les communes au titre de l'indemnité de logement des instituteurs.</i></p>

COMMENTAIRES

Le logement des instituteurs attachés aux écoles primaires publiques constitue, aux termes de l'article 14 de la loi du 30 octobre 1886, une dépense obligatoire pour les communes. Le décret du 18 janvier 1887 et l'article 4 de la loi du 19 juillet 1889 permettent cependant aux communes, qui ne pourraient pas assurer le logement en nature, de verser aux instituteurs une indemnité représentative de logement.

Par ailleurs, le décret du 21 mars 1922 dispose que l'indemnité représentative est fixée, pour chaque commune et pour chaque catégorie d'instituteur, par le préfet après avis du conseil municipal et du conseil départemental de l'enseignement primaire, dans les limites d'un barème qui n'a jamais été révisé.

En pratique un barème départemental est arrêté par chaque préfet, souvent par référence à un loyer H.L.M. sans harmonisation au plan national.

Le problème du financement de cette indemnité sensibilise depuis longtemps les maires qui considèrent qu'il s'agit d'un accessoire du traitement de fonctionnaires de l'Etat dont ce dernier devrait avoir la charge. Cette revendication est accentuée par le fait que la dépense assumée par la commune ne comporte pas comme corollaire une prérogative particulière : les communes n'ont pas, en effet, la responsabilité de l'affectation des maîtres.

Le projet de loi déposé en 1979 par le précédent Gouvernement, qui visait au développement des responsabilités locales, ne prévoyait aucune disposition particulière sur ce sujet.

Toutefois, compte tenu des préoccupations manifestées par de nombreux élus locaux, des amendements furent déposés proposant la prise en charge par l'Etat de cette indemnité. Au cours du débat, le Gouvernement estima que la situation du budget de l'Etat ne permettait pas de supporter cette dépense supplémentaire évaluée à 1,2 milliard de francs.

Dans un souci de compromis, le Sénat adopta un mécanisme de financement, par l'intermédiaire de la dotation globale de fonctionnement. Le texte adopté, qui devait s'insérer dans le Code des communes au chapitre de cette dotation, prévoyait donc d'instituer, dans le cadre de la D.G.F., une « dotation spéciale » destinée au remboursement progressif de l'indemnité logement ; elle devait être allouée à chaque commune, selon le taux moyen national de ces indemnités, et proportionnellement au nombre des instituteurs. Un remboursement intégral devait être opéré en six années.

Pour être applicable en 1981, ce texte de principe, adopté par le Sénat en avril 1980, devait figurer dans la loi fixant le régime définitif de la D.G.F. dont le Parlement fut saisi en novembre dernier.

Le débat qui s'instaura alors au Sénat mit en évidence l'opposition des sénateurs à assurer le financement de cette dotation spéciale sur la masse de la D.G.F. qui, en tout état de cause, devait revenir aux communes, sous une forme non affectée.

Une simple disposition transitoire fut donc adoptée par le Parlement qui permettait pour l'année 1981 d'affecter au remboursement des communes d'une première fraction de l'indemnité de logement des instituteurs le reliquat comptable qu'avaient dégagé en 1980 les

mécanismes de la D.G.F., pour une raison essentielle — et largement conjoncturelle — qui résultait du fait que les crédits destinés à assurer la progression minimale de 5 % n'avaient pas été utilisés intégralement grâce à la forte progression globale bénéficiant à toutes les communes.

L'ensemble des reliquats disponibles au 31 mai 1981 s'élevait à 196.377.126 F. Il provenait pour leur plus grande part de l'exercice 1980 (187,3 millions de francs), mais aussi de l'exercice 1979 (1 million de francs) et de l'exercice 1978 (7,9 millions de francs).

Par ailleurs, le recensement effectué ayant permis de dénombrier 271.875 instituteurs entrant dans le cadre défini par la loi (c'est-à-dire en poste dans l'enseignement primaire et préélémentaire), les communes ont perçu au printemps dernier une somme de 720 F par instituteur.

Le texte proposé par le Gouvernement dans cet article se situe dans le prolongement de ces dispositions dans la mesure où il n'instaure pas un régime définitif pour le remboursement de cette indemnité aux communes. Il s'analyse comme une nouvelle étape sur cette voie, avec, il est juste de le noter, une différence essentielle en matière de financement : il s'agirait, non plus de l'utilisation d'une somme appelée en tout état de cause à revenir aux communes, mais d'un apport net du budget de l'Etat, estimé à 650 millions de francs (chapitre 41-21 du budget du ministère de l'Education nationale).

Le mode de calcul de cette dotation est identique à celui retenu en 1979 dans la loi votée par le Sénat sur le développement des responsabilités locales : la base de référence est égale au produit du nombre des instituteurs attachés aux écoles des communes par le montant annuel des indemnités représentatives de logement.

Compte tenu de l'enveloppe globale retenue, chaque commune devrait percevoir, en 1982, 2.300 F par instituteur, soit un triplement par rapport à 1981 où cette dotation s'était élevée à 720 F. Il faudra toutefois tenir compte de l'augmentation du nombre des bénéficiaires après les recrutements importants de 1981 et 1982.

Par ailleurs, le texte du projet de loi prévoyait que cette dotation était égale au tiers de la base de référence (environ 1,9 milliard de francs), dans l'attente du projet de loi sur les compétences, sans mécanisme d'indexation. Estimant, à juste titre, que, si ce dernier n'était pas adopté avant 1983, les communes seraient pénalisées par un arrêt de la progression de la compensation par l'Etat, l'Assemblée nationale a précisé que cette fraction du tiers n'était applicable qu'à l'année 1982. Ultérieurement, soit un régime définitif aura été adopté, soit le Gouvernement proposera une nouvelle mesure transitoire permettant une nouvelle progression dans l'allègement des charges communales.

En dépit de cette amélioration apportée sur un point capital, le texte comportait encore quelques lacunes que votre commission des Finances a tenté de combler.

Tout d'abord, la fixation dans la loi du seul mécanisme de calcul de la dotation totale laisse subsister le système forfaitaire retenu, à titre transitoire, l'an passé. Celui-ci ne permet pas de tenir compte des taux effectivement pratiqués qui révèlent une grande diversité de situations.

De ce fait, la dotation qui sera allouée en 1982 (2.300 F par instituteur) risque de favoriser indûment les communes qui ne réalisent pas un effort important en ce domaine, en percevant une somme supérieure à celle qu'elles ont elles-mêmes versée. Sans méconnaître les avantages pratiques indéniables d'un système forfaitaire, votre Commission a estimé indispensable d'inscrire dans la loi que, en tout état de cause, la dotation versée ne pourra être supérieure aux dépenses réellement exposées par les communes.

Cette proposition a fait l'objet d'un vaste débat au sein de la commission des Finances, dans lequel sont intervenus Mlle Irma Rapuzzi, MM. Descours Desacres et Vallin. Tout en étant consciente du caractère, une nouvelle fois transitoire, des dispositions proposées en la matière, la Commission a émis, à l'unanimité, le vœu que le régime définitif de compensation tienne un plus grand compte des réalités communales différentes selon que les instituteurs sont ou non logés par la commune. Elle a également souhaité que les disparités existant actuellement en matière d'indemnité représentative de logement soient progressivement réduites.

Pour sa part, votre Rapporteur estime que, comme par le passé, la gestion pratique de la compensation de l'indemnité de logement devrait demeurer au ministère de l'Intérieur et non être transférée au ministère de l'Éducation nationale, comme le prévoit le projet de budget pour 1982.

Enfin, votre commission des Finances a estimé nécessaire, dans l'amendement qu'elle vous propose, de préciser que la compensation de l'indemnité de logement visait les instituteurs attachés aux écoles publiques de la commune : cette définition inclut les instituteurs titulaires ou stagiaires (y compris ceux qui sont déchargés de service pour direction d'école), et les maîtres spécialisés rattachés à une école maternelle ou élémentaire, exerçant dans un groupe d'aide psychopédagogique.

De plus, pour une meilleure compréhension du texte, il lui a semblé souhaitable d'indiquer que le mode de calcul retenu s'appliquait à la dotation de chaque commune.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article modifié par l'amendement qu'elle vous propose.

*Article 63.*

**Suppression des contingents de police.**

<b>Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
—  A compter du 1 <sup>er</sup> janvier 1982, la contribution communale aux dépenses de police, dans les communes où a été instituée une police d'Etat, est supprimée.	—  Sans modification.	—  Sans modification.

**COMMENTAIRES**

Cet article prévoit la suppression dès 1982 de la participation des communes aux charges de police lorsque celle-ci est étatisée. Actuellement, l'article L. 132-10 du Code des communes dispose que « les communes dans lesquelles a été instituée la police d'Etat contribuent, dans la proportion d'un quart, aux dépenses de ce service ».

Le régime de police d'Etat s'applique normalement dans les communes de plus de 10.000 habitants, où de ce fait le personnel de police est constitué de fonctionnaires d'Etat. En réalité plus d'une centaine de communes de plus de 10.000 habitants ne sont pas actuellement dotées d'une police d'Etat.

On peut donc considérer que le texte de cet article accentue encore l'inégalité entre les communes où la police est étatisée (qui verraient leurs charges allégées en 1982 grâce à la suppression de leur contribution) et les autres qui supportent depuis bien des années l'intégralité des dépenses de cette nature.

De plus, le dispositif de cet article, même s'il est seulement conservatoire dans l'attente de la loi sur les compétences, laisse entier le problème des communes où la population est inférieure à 10.000 habitants et où la police est intégralement à la charge de la commune. Si l'on admet que la police est une fonction de souveraineté qui doit être assurée par l'Etat, on voit mal les raisons qui permettraient de distinguer les deux catégories de collectivité au regard de ce principe.

C'est pourquoi en 1979, le Sénat avait adopté, dans le cadre de la précédente loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales, un double dispositif :

— d'une part, suppression de contingents de police, là où la police était déjà étatisée ;

— d'autre part, inscription dans la loi que le régime de la police d'Etat est de droit, lorsque le conseil municipal le demande.

Enfin, sans négliger l'allègement des charges qui en résultera pour les communes concernées, il convient d'indiquer que depuis quelques années la participation réelle des communes est bien inférieure au quart des dépenses réelles. De ce fait, globalement, ces contingents représentaient, en 1981, 50,6 millions de francs, correspondant à deux catégories de contribution :

— celles versées par les communes situées dans le ressort de la préfecture de police, qui versent depuis l'arrêté du 25 mars 1980, 3,3 F par habitant, soit un total de 19,6 millions de francs ;

— celles versées par les autres communes qui étaient de 2,24 F à 0,44 F par habitant selon leur population, soit un total de 31 millions de francs.

En dépit de ses nombreuses imperfections, et dans l'espoir que la loi sur les compétences mettra fin rapidement à ces discriminations trop flagrantes, votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 64.*

#### **Prise en charge par l'Etat de dépenses concernant le service public de la justice.**

<b>Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
A compter du 1 <sup>er</sup> janvier 1982, et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi prévue à l'article premier de la présente loi, une dotation spéciale est attribuée par l'Etat aux collectivités territoriales pour compenser les dépenses de fonctionnement supportées par elles au titre du service	A compter...  ... des lois prévues et relatives à la répartition des compétences et des ressources publiques entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, une dotation...	A compter...

Projet de loi relatif aux arrets et libertés des communes, des départements et des régions	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
public de la justice ainsi que la charge du remboursement des emprunts souscrits par ces collectivités pour la construction ou la rénovation de bâtiments judiciaires lorsque ces opérations sont entreprises dans le cadre de programmes d'équipement définis en accord avec l'Etat. Cette dotation est égale au montant des crédits correspondants inscrits au budget des collectivités concernées à la date de publication de la présente loi.	... à la date de publication de la présente loi.	... Etat. Cette dotation est égale en 1982 au montant des crédits correspondants inscrits au budget des collectivités locales concernées pour ce même exercice.

#### COMMENTAIRES

Le service public de la justice constituant une mission de souveraineté incombant à l'Etat, le texte prévoit que les dépenses de fonctionnement assumées par les collectivités locales et les annuités d'emprunt relatives au service public de la justice feraient l'objet d'une compensation par l'Etat : juridiquement, dans cette période transitoire, ces dépenses continuent à relever des collectivités locales mais celles-ci reçoivent pour y faire face une subvention de l'Etat.

Celle-ci, d'un montant total de 740,1 millions de francs, comprendrait deux éléments :

1. D'une part, des crédits inscrits au budget du ministère de la Justice, soit 720 millions de francs se décomposant comme suit :

- 550 millions de francs en dépenses de fonctionnement ;
- 150 millions de francs en dépenses d'investissement, au titre du remboursement des annuités d'emprunts ;
- 20 millions de francs au titre de redéploiement de crédits pour la réforme de l'organisation judiciaire.

2. D'autre part, des crédits inscrits au budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, soit 20,1 millions de francs correspondant au remboursement par l'Etat des frais de participation des départements aux dépenses de fonctionnement des tribunaux administratifs.



Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, les crédits inscrits au budget de 1982 devraient permettre de compenser strictement les dépenses de justice constatée dans les comptes administratifs de 1981. Cette situation peut paraître curieuse au regard des finances locales, car si l'on rembourse en 1982 des sommes déjà dépensées en 1981 et pour lesquelles les collectivités concernées ont levé les impôts correspondants, ces dernières ne bénéficieront que d'un avantage limité. D'ailleurs, le texte même de la dernière phrase de l'article 64 précise que la dotation est égale « au montant des crédits correspondants *inscrits au budget des collectivités concernées, à la date de publication de la présente loi* ».

Cette date sera selon toute vraisemblance la fin de décembre 1981, date à laquelle seront élaborés les budgets de 1982. Comme il paraît préférable d'ajuster le remboursement de 1982 à la dépense réelle de cette année-là, votre Commission vous propose de préciser que le remboursement est calculé en 1982 sur la base des sommes inscrites au budget primitif de 1982 des collectivités concernées. L'avantage indirect de cette rédaction réside également dans le fait que le texte actuel ne prévoit aucune clause de révision si la loi sur les compétences intervenait plus tardivement que prévu.

L'insérer de notre propre initiative dans ce texte se heurterait aux dispositions constitutionnelles sur l'augmentation des dépenses publiques. En revanche, en ne légiférant que pour l'année 1982, le Gouvernement sera contraint de compléter et d'ajuster son dispositif pour les éventuelles années suivantes.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

*Article additionnel après l'article 65.*

Projet de loi relatif aux droits  
et libertés des communes,  
des départements et des  
régions

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Propositions  
de la Commission

*Pendant une période transitoire, les attributions des chambres régionales des comptes peuvent être exercées par des chambres inter-régionales des comptes, créées par décret, dont le ressort comprend deux ou plusieurs régions.*

*Ces chambres jouissent des mêmes attributions que celles conférées aux chambres régionales des comptes par la présente loi.*

## COMMENTAIRES

Cet amendement de votre Rapporteur, que la Commission a approuvé, a pour objet de reprendre la proposition faite par M. Marcellin lors de la discussion du présent projet de loi à l'Assemblée nationale.

Il faudra, en effet, un certain temps pour recruter, dans chaque région, des magistrats de valeur ; étant donné, d'une part, l'insuffisance actuelle des effectifs de la Cour des comptes et, d'autre part, le nombre d'élèves sortis chaque année de l'E.N.A.

En outre, la lourdeur des tâches de contrôle devant être effectuées par les chambres est inégale selon les régions.

Dans ces conditions, il paraît réaliste de prévoir la possibilité d'instituer provisoirement des chambres interrégionales des comptes.

On peut compter sur la volonté du Gouvernement de faire appliquer sa réforme pour que le caractère provisoire de cette situation ne se prolonge pas à l'excès.

En revanche, il ne semble pas possible de prévoir dès maintenant dans quels délais toutes les chambres interrégionales devront disparaître ; c'est la raison pour laquelle le présent amendement, contrairement à celui présenté par M. Marcellin à l'Assemblée nationale, ne fixe pas de limite à la période transitoire.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

### Article premier.

**Amendement :** Compléter le deuxième alinéa par les phrases suivantes :

Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales sera compensé par un transfert de ressources. Ces ressources seront équivalentes aux charges existantes à la date du transfert et devront évoluer comme la dotation globale de fonctionnement.

**Amendement :** Après le deuxième alinéa de l'article, insérer l'alinéa suivant :

L'entrée en vigueur de la présente loi est subordonnée à la promulgation des lois prévues à l'alinéa précédent.

### Article 3.

**Amendement :** Remplacer la fin du premier alinéa, après les mots :

dans le département,

par la phrase suivante :

Le même délai est observé à l'égard du Président de la chambre régionale des comptes prévue à l'article 56 de la présente loi lorsqu'il s'agit des comptes administratifs des chefs-lieux de département et des communes comptant plus de 30.000 habitants.

**Amendement :** Après le premier alinéa de cet article, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Le contrôle administratif dont le représentant de l'Etat a la charge s'exerce à l'endroit des délibérations relatives au budget, aux avances, emprunts, garanties d'emprunt et aux marchés. Ces délibérations deviennent exécutoires de plein droit quinze jours après le dépôt auprès du représentant de l'Etat qui délivre immédiatement récépissé de ce dépôt.

**Amendement :** Rédiger ainsi le deuxième alinéa de cet article :

Le représentant de l'Etat dans le département peut déférer au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant la notification qui lui en a été faite. Il informe au préalable le maire de son intention de former un recours quinze jours au moins avant de le déposer, à peine d'irrecevabilité, en lui faisant part de ses observations, et lui communique toutes précisions permettant de modifier dans le sens de la légalité les actes concernés.

#### Article 4.

**Amendement : Rédiger ainsi cet article :**

Les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population communale que le conseil municipal peut décider d'arrêter au bénéfice de personnes physiques ou morales de droit privé sont limitées aux aides à l'investissement immobilier ou foncier. Dans ce cas, les interventions peuvent prendre la forme de subventions, de prêts, de garanties d'emprunt ou de transfert de biens immobiliers ou fonciers. Toute intervention répondant à un but autre que l'aide à l'investissement immobilier ou foncier est exclue quelles qu'en soient ses modalités et, notamment, la prise de participation dans le capital d'une société commerciale et de toute autre entreprise à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions prévues par l'article L. 381-1 du Code des communes.

Le montant annuel de ces interventions ne peut excéder 10 % des recettes réelles figurant au compte administratif de l'avant-dernier exercice. Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'appréciation en termes de dépenses pour la commune des interventions notamment les garanties d'emprunt, qui ne se traduiraient pas par une dépense budgétaire effective au cours de l'exercice donné.

#### Article 5 A.

**Amendement : Au deuxième alinéa de cet article, supprimer le membre de phrase :**

Sur avis public de la chambre régionale des comptes saisie par le représentant de l'Etat dans le département.

**Amendement : Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :**

la non-communication en temps utile,

par les mots :

l'absence de communication avant le 15 mars,

et ajouter, après les mots :

l'établissement du budget,

les mots suivants :

dans ce cas, le conseil municipal dispose de quinze jours après cette communication pour arrêter le budget de la commune.

**Amendement : Au troisième alinéa de cet article, remplacer les mots :**

sur avis public de la chambre régionale des comptes,

par les mots :

dans les conditions et sous les réserves prévues à l'alinéa précédent pour les budgets communaux qui n'ont pas été adoptés avant le 31 mars.

**Article 5.**

**Amendement :** A la fin du premier alinéa de cet article, après les mots :

à échoir au cours de l'exercice,

**supprimer les mots :**

sous réserve que les sommes figurant en recettes et en dépenses aient été évaluées de façon sincère.

**Amendement :** Au deuxième alinéa de cet article :

I. — Dans la première phrase, supprimer les mots :

la chambre régionale des comptes saisie par.

II. — Au début de la deuxième phrase, remplacer les mots :

La chambre régionale des comptes,

**par les mots :**

Le représentant de l'Etat.

**Amendement :**

I. — Au troisième alinéa de cet article, remplacer les mots :

de la chambre régionale des comptes,

**par les mots :**

du représentant de l'Etat dans le département.

II. — Au quatrième alinéa, supprimer la dernière phrase.

**Amendement :** Au sein de l'alinéa 3 de cet article, après l'expression :

La nouvelle délibération du conseil municipal,

**substituer aux termes :**

qui prend la forme d'un budget supplémentaire,

**les termes :**

rectifiant le budget initial.

**Article 6.**

**Amendement :** Au deuxième alinéa de cet article, au lieu de :

5 %,

**lire :**

10 %.

## Article 8.

### **Amendement : Rédiger ainsi le deuxième alinéa de cet article :**

Si une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget communal ou l'a été pour une somme insuffisante, la constatation en est faite par le représentant de l'Etat dans le département ; il agit d'office ou opère dans le délai d'un mois à partir de sa saisine soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt ; il propose à la commune les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande une nouvelle délibération du conseil municipal.

### **Amendement : Rédiger ainsi le troisième alinéa de cet article :**

Le représentant de l'Etat, après une mise en demeure non suivie d'effet dans un délai d'un mois, inscrit la dépense au budget de la commune et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Il règle et rend exécutoire le budget modifié en conséquence dans un délai d'un mois.

## Article 9.

### **Amendement : Après le premier alinéa de cet article, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :**

Il est tenu de produire ses comptes devant la chambre régionale des comptes qui statue par voie de jugements.

## Article 10.

### **Amendement : Rédiger ainsi cet article :**

Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut pas non plus soumettre les mêmes actes à un contrôle de légalité autre que celui qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Lorsque le comptable de la commune notifie son opposition au paiement d'une dépense, le maire peut adresser un ordre de réquisition au comptable qui s'y conforme aussitôt sauf dans les cas suivants :

- manque total ou partiel de fonds communaux disponibles,
- dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts, insuffisants ou des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée,
- absence de justification du service fait,
- défaut du caractère libératoire du paiement.

L'ordre de réquisition et l'opposition au paiement sont notifiés à la chambre régionale des comptes qui doit se prononcer dans un délai de huit jours. Si le comptable s'écarte de l'avis formulé par cette juridiction, il adresse sa décision assortie d'une motivation explicite à son supérieur hiérarchique et engage sa responsabilité pécuniaire quant aux conséquences pour la commune du retard apporté de son chef au paiement. Si l'ordonnateur s'écarte de l'avis formulé par la chambre régionale des comptes, sa responsabilité propre peut être engagée devant la Cour de discipline budgétaire saisie par la Cour des comptes sur le rapport de la chambre régionale des comptes. Le montant de l'amende susceptible d'être prononcée par la Cour de discipline budgétaire ne pourra ni être inférieur à 100 F, ni excéder le montant annuel de l'indemnité de fonctions allouée à l'intéressé à la date à laquelle le fait a été commis.

Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, un décret fixera la liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement.

## Article 12.

**Amendement :** Supprimer cet article.

## Article 14.

**Amendement :** Au paragraphe VI de cet article, après les mots :

par décision du représentant de l'Etat dans le département

supprimer les mots :

après avis motivé de la chambre régionale des comptes. Cet avis est rendu public.

**Amendement :** Supprimer le deuxième alinéa du paragraphe IX.

## Article 18 septies.

**Amendement :** Rédiger ainsi cet article :

Le conseil général peut décider à la majorité qualifiée des deux tiers de créer une agence technique départementale chargée, notamment, d'apporter, sur leur demande, aux communes et établissements publics communaux ou intercommunaux, une assistance pour toute question d'ordre juridique, technique et financier intéressant l'administration locale.

Cette agence constitue un établissement public à caractère industriel et commercial auquel participent les communes et établissements publics qui le souhaitent.

## Article 32.

**Amendement :** Remplacer la fin du premier alinéa, après les mots :

dans le département

par la phrase suivante :

Le même délai est observé à l'égard du président de la chambre régionale des comptes prévue à l'article 56 de la présente loi lorsqu'il s'agit des comptes administratifs.

**Amendement :** Après le premier alinéa, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Le contrôle administratif dont le représentant de l'Etat a la charge s'exerce à l'endroit des délibérations relatives au budget, aux avances, emprunts, garanties d'emprunt et aux marchés. Ces délibérations deviennent exécutoires de plein droit quinze jours après le dépôt auprès du représentant de l'Etat qui délivre immédiatement récépissé de ce dépôt.

**Amendement :** Rédiger ainsi le deuxième alinéa de l'article :

Le représentant de l'Etat dans le département peut déférer au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant la notification qui lui en a été faite. Il informe au préalable le président du conseil général de son intention de former un recours quinze jours au moins avant de le déposer, à peine d'irrecevabilité, en lui faisant part de ses observations, et lui communique toutes précisions permettant de modifier dans le sens de la légalité les actes concernés.

**Article 34.**

**Amendement :** Supprimer le second alinéa de cet article.

**Article 36.**

**Amendement :** Au dernier alinéa de cet article, au lieu de 5 %, lire 10 %.

**Article 37.**

**Amendement :** Rédiger ainsi le deuxième alinéa :

Si une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget départemental, ou l'a été pour une somme insuffisante, la constatation en est faite par le représentant de l'Etat dans le département ; il agit d'office ou opère dans le délai d'un mois à partir de sa saisine soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt ; il propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande une nouvelle délibération du conseil général.

**Amendement :** Rédiger ainsi le troisième alinéa de l'article :

Le représentant de l'Etat, après une mise en demeure non suivie d'effet dans un délai d'un mois, inscrit la dépense au budget du département et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Il règle et rend exécutoire le budget modifié en conséquence dans un délai d'un mois.

**Article 38.**

**Amendement :** Après le deuxième alinéa de cet article, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Il est tenu de produire ses comptes devant la chambre régionale des comptes qui statue par voie de jugements.

**Article 39.**

**Amendement :** Rédiger ainsi cet article :

Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut pas non plus soumettre les mêmes actes à un contrôle de légalité autre que celui qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Lorsque le comptable du département notifie son opposition au paiement d'une dépense, le président du conseil général peut adresser un ordre de réquisition au comptable qui s'y conforme aussitôt sauf dans les cas suivants :

- manque total ou partiel de fonds départementaux disponibles ;
- dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts, insuffisants ou des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée ;
- absence de justification du service fait ;
- défaut du caractère libératoire du paiement.



L'ordre de réquisition et l'opposition au paiement sont notifiés à la chambre régionale des comptes qui doit se prononcer dans un délai de huit jours. Si le comptable s'écarte de l'avis formulé par cette juridiction, il adresse sa décision assortie d'une motivation explicite à son supérieur hiérarchique et engage sa responsabilité pécuniaire quant aux conséquences pour le département du retard apporté de son chef au paiement. Si l'ordonnateur s'écarte de l'avis formulé par la chambre régionale des comptes, sa responsabilité propre peut être engagée devant la cour de discipline budgétaire saisie par la Cour des comptes sur le rapport de la chambre régionale des comptes. Le montant de l'amende susceptible d'être prononcée par la cour de discipline budgétaire ne pourra ni être inférieur à 100 F, ni excéder le montant annuel de l'indemnité de fonctions allouée à l'intéressé à la date à laquelle le fait a été commis.

Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, un décret fixera la liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement.

#### Article 42.

**Amendement :** Supprimer cet article.

#### Article 48.

**Amendement :**

- I. — Au paragraphe I, supprimer la dernière phrase du 6°.
- II. — Au paragraphe II, supprimer la dernière phrase du 7°.

**Amendement :** Au paragraphe I de l'article :

- I. — Supprimer le 7°.
- II. — Au 8°, insérer après les mots :

de sociétés d'économie mixte,

les mots :

dans la limite maximale de 30 %.

**Amendement :** Au paragraphe II de l'article :

- I. — Supprimer le 8°.
- II. — Au 9° du paragraphe, insérer, après les mots :

de sociétés d'économie mixte,

les mots :

dans la limite maximale de 30 %.

#### Article 49.

**Amendement :** Au paragraphe I, après le premier alinéa, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Le contrôle administratif dont le représentant de l'Etat a la charge s'exerce à l'endroit des délibérations relatives au budget, aux avances, emprunts, garanties d'emprunt et aux marchés. Ces délibérations deviennent exécutoires de plein droit quinze jours après le dépôt auprès du représentant de l'Etat qui délivre immédiatement récépissé de ce dépôt.

**Amendement : Rédiger ainsi le deuxième alinéa du I :**

Le représentant de l'Etat dans la région peut déférer au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant la notification qui lui en a été faite. Il informe au préalable le président du conseil régional de son intention de former un recours quinze jours au moins avant de le déposer, à peine d'irrecevabilité, en lui faisant part de ses observations, et lui communique toutes précisions permettant de modifier dans le sens de la légalité les actes concernés.

**Article 53.**

**Amendement : Au paragraphe I, après le deuxième alinéa, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :**

Il est tenu de produire ses comptes devant la chambre régionale des comptes qui statue par voie de jugements.

**Amendement : Rédiger ainsi le paragraphe II de l'article :**

Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut pas non plus soumettre les mêmes actes à un contrôle de légalité autre que celui qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Lorsque le comptable de la région notifie son opposition au paiement d'une dépense, le président du conseil régional peut adresser un ordre de réquisition au comptable qui s'y conforme aussitôt sauf dans les cas suivants :

- manque total ou partiel de fonds régionaux disponibles ;
- dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts, insuffisants ou des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée ;
- absence de justification du service fait ;
- défaut du caractère libératoire du paiement.

L'ordre de réquisition et l'opposition au paiement sont notifiés à la chambre régionale des comptes qui doit se prononcer dans un délai de huit jours. Si le comptable s'écarte de l'avis formulé par cette juridiction, il adresse sa décision assortie d'une motivation explicite à son supérieur hiérarchique et engage sa responsabilité pécuniaire quant aux conséquences pour la région du retard apporté de son chef au paiement. Si l'ordonnateur s'écarte de l'avis formulé par la chambre régionale des comptes, sa responsabilité propre peut être engagée devant la cour de discipline budgétaire saisie par la Cour des comptes sur le rapport de la chambre régionale des comptes. Le montant de l'amende susceptible d'être prononcée par la cour de discipline budgétaire ne pourra ni être inférieur à 100 F, ni excéder le montant annuel de l'indemnité de fonctions allouée à l'intéressé à la date à laquelle le fait a été commis.

Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, un décret fixera la liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement.

## Article 54.

### **Amendement : Rédiger ainsi cet article :**

Les représentants de l'Etat dans les régions exercent sur les actes budgétaires des autorités régionales le même contrôle que celui effectué sur les actes budgétaires des départements.

La chambre régionale des comptes contrôle le compte administratif de la région suivant les mêmes règles que celles appliquées dans les départements.

## Article 55.

### **Amendement : Supprimer cet article.**

## Article 56 bis.

### **Amendement : Remplacer les quatre premiers alinéas de cet article par le texte suivant :**

Le président de la chambre régionale des comptes *est* un conseiller maître à la Cour des comptes nommé, à sa demande et sur proposition du Premier président de la Cour des comptes, par décret du Président de la République.

Dans des conditions fixées par leur statut, les membres du corps des conseillers des chambres régionales des comptes pourront accéder, sur proposition du Premier président de la Cour des comptes et par décret du Président de la République, aux fonctions de président de chambre régionale des comptes.

Des magistrats de la Cour des comptes peuvent, à leur demande et sur proposition du Premier président de la Cour des comptes, être détachés auprès des chambres régionales des comptes ou mis à la disposition de leurs présidents.

Les autres magistrats des chambres régionales des comptes appartiennent au corps des conseillers des chambres régionales, dont les membres sont nommés par décret du Président de la République.

Chaque chambre régionale des comptes comporte un ou plusieurs commissaires du Gouvernement, choisis parmi les magistrats de la chambre, qui exercent les fonctions de ministère public.

### **Amendement : Rédiger ainsi le dernier alinéa de cet article :**

Dans des conditions fixées par décret, des agents des services extérieurs du Trésor sont mis, en tant que de besoin, à la disposition des chambres régionales des comptes ; d'autres agents de l'Etat ou des collectivités territoriales peuvent également, dans les mêmes conditions, être détachés auprès des chambres régionales pour assister leurs membres dans l'exercice de leurs compétences. Les intéressés ne peuvent exercer aucune activité juridictionnelle.

## Article 57.

### **Amendement :**

I. — Au premier alinéa de cet article, après les mots :  
comptables de fait,

ajouter les mots :

dans les conditions fixées antérieurement pour l'exercice des pouvoirs de la Cour des comptes par l'article 5 de la loi du 22 juin 1967, la Cour des comptes statuant en appel.

**II. — Au deuxième alinéa, ajouter, à la fin de la première phrase, les mots :**

soumis à son contrôle par les articles 3, 32 et 49 de la présente loi.

**Amendement : Dans le deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :**

par l'article 9,

**par les mots :**

par les articles 6 et 9.

**Amendement : Au cinquième alinéa de cet article, remplacer le mot :**

budgétaire,

**par les mots :**

de l'exécution du budget.

**Amendement : Au sixième alinéa de cet article, ajouter la phrase suivante :**

Elle ne peut rendre ces observations publiées qu'après avoir informé la collectivité concernée et l'avoir invitée à lui faire part de sa réponse dans un délai de quinze jours. Celle-ci est publiée immédiatement à la suite de l'observation de la chambre régionale des comptes.

### Article 58 bis.

**Amendement : Modifier ainsi la rédaction de l'article :**

Des lois ultérieures, modifiant notamment la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, préciseront les rapports de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes et détermineront en particulier l'organisation et le fonctionnement de celles-ci, le statut de leurs magistrats et les conditions... (*Le reste sans changement.*)

### Article additionnel (nouveau) après l'article 60.

**Amendement : Après l'article 60, insérer un article additionnel (nouveau) ainsi rédigé :**

Une nouvelle nomenclature des pièces justificatives des dépenses communales, départementales et régionales sera élaborée dans un délai de six mois après la publication de la présente loi.

**Amendement : Rédiger ainsi l'intitulé du chapitre III du titre IV :**

Dispositions financières.

**Article additionnel (nouveau) 61 C.**

**Amendement : Après l'article 61 B, insérer un article additionnel (nouveau) 61 C ainsi rédigé :**

A partir de 1983, l'Etat verse chaque année à toutes les communes une dotation globale d'équipement.

L'Etat peut accorder aux collectivités locales et à leurs établissements publics des subventions d'investissements nécessitées par les opérations d'aménagement du territoire ou par des actions d'intérêt national.

En aucun cas, le montant total de ces subventions, inscrites au budget de l'Etat ou de ses établissements publics, ne pourra excéder 30 % de la dotation globale d'équipement versée à l'ensemble des communes.

**Article additionnel (nouveau) 61 D.**

**Amendement : Après l'article 61 B, insérer un article additionnel (nouveau) 61 D ainsi rédigé :**

Le montant de cette dotation varie chaque année dans les mêmes conditions que la formation brute de capital fixe des administrations publiques telle qu'elle est estimée dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances.

Cette variation ne peut être inférieure à la moyenne de cette formation brute de capital fixe des trois années précédentes, telle qu'elle ressort des comptes de la nation.

**Article additionnel (nouveau) 61 E.**

**Amendement : Après l'article 61 B, insérer un article additionnel (nouveau) 61 E ainsi rédigé :**

Pour 1983, la dotation globale d'équipement versée à l'ensemble des communes ne peut être inférieure au montant total des subventions spécifiques d'investissement qu'elle remplace.

**Article additionnel (nouveau) 61 F.**

**Amendement : Après l'article 61 B, insérer un article additionnel (nouveau) 61 F ainsi rédigé :**

La dotation globale d'équipement est répartie entre les communes en tenant compte de la population de la commune, du nombre de logements construits durant les trois dernières années connues sur le territoire de la commune, du nombre d'enfants scolarisés, de la longueur de la voirie rurale, urbaine ou autre, classée dans le domaine public communal et du potentiel fiscal communal par habitant lorsqu'il est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant. Les conditions d'application du présent alinéa sont précisées par décret en Conseil d'Etat.

La population à prendre en compte pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent résulte des recensements généraux ou complémentaires. Cette population est majorée d'un habitant par résidence secondaire.

La répartition de la dotation globale d'équipement par commune sera communiquée au conseil général de chaque département.

Le Comité des finances locales reçoit communication de la répartition de la dotation globale d'équipement effectuée par le Gouvernement.

### Article additionnel (nouveau) 61 G.

**Amendement :** Après l'article 61 B, insérer un article additionnel (nouveau) 61 G ainsi rédigé :

La dotation globale d'équipement est inscrite à la section d'investissement du budget communal ou du budget de l'organisme de coopération qui en bénéficie sans affectation particulière.

### Article additionnel (nouveau) 61 H.

**Amendement :** Après l'article 61 B, insérer un article additionnel (nouveau) 61 H ainsi rédigé :

Par une délibération prise dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 211-2, le conseil municipal peut affecter la dotation globale d'équipement, en tout ou partie, à des travaux dont la réalisation est prévue au cours d'un exercice ultérieur.

Lorsqu'une commune renonce à l'utilisation intégrale de sa dotation globale d'équipement annuelle, la fraction en attente d'emploi peut être placée en bons du Trésor.

Le conseil municipal peut aussi demander que tout ou partie de sa dotation globale d'équipement soit versée, soit à un organisme de coopération intercommunale auquel appartient la commune, soit à une autre commune.

Ce versement peut avoir pour contrepartie des compensations ultérieures en travaux, au profit des investissements intéressant la commune renonçante.

Ces compensations peuvent se faire en particulier par le versement ultérieur de sommes provenant de la dotation globale d'équipement d'autres communes, soit directement, soit par l'intermédiaire du budget d'un organisme de coopération intercommunale.

### Article 62.

**Amendement :** Le début de la deuxième phrase de cet article est ainsi rédigé :

La dotation de chaque commune est égale pour 1982... (*Le reste sans changement.*)

**Amendement :** Dans la deuxième phrase du texte proposé pour cet article, après les mots :

au produit du nombre des instituteurs,

ajouter les mots :

attachés aux écoles de la commune.

**Amendement :** Ajouter à la fin de cet article un nouvel alinéa ainsi rédigé :

La part de cette dotation revenant à chaque commune ne peut en aucun cas excéder les dépenses réellement exposées par les communes au titre de l'indemnité de logement des instituteurs.

**Article 64.**

**Amendement :** Rédiger comme suit la dernière phrase de cet article :

Cette dotation est égale en 1982 au montant des crédits correspondants inscrits au budget des collectivités locales concernées pour ce même exercice.

**Article additionnel (nouveau) après l'article 65.**

**Amendement :** Après l'article 65, ajouter un article additionnel (nouveau) ainsi rédigé :

Pendant une période transitoire, les attributions des chambres régionales des comptes peuvent être exercées par des chambres interrégionales des comptes, créées par décret, dont le ressort comprend deux ou plusieurs régions.

Ces chambres jouissent des mêmes attributions que celles conférées aux chambres régionales des comptes par la présente loi.