

N° 423

—  
**SÉNAT**

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 juin 1986.

# PROJET DE LOI

*portant dispositions diverses  
relatives aux collectivités locales.*

PRESENTE

au nom de M. Jacques CHIRAC,

Premier ministre.

par M. Charles PASQUA,

ministre de l'intérieur.

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

---

**Collectivités locales.** — *Aide sociale - Archives régionales - Budgets - Communes - Compétences - Comptes administratifs - Fonction publique territoriale - Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle - Règles de constructibilité - Syndicats de communes.*

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La mise en œuvre des lois de décentralisation a donné lieu depuis 1982 à une multiplicité de textes de natures diverses qui rend nécessaire aujourd'hui l'observation d'une pause.

En effet, de nombreuses dispositions ont donné lieu dans la pratique à des difficultés d'application et appellent des correctifs. Le Gouvernement a engagé dans ce sens une réflexion générale. D'ores et déjà, et sans attendre qu'un bilan complet ait pu être dressé, il lui est apparu possible de corriger les imperfections les plus évidentes, de simplifier certaines procédures et de prendre quelques mesures conservatoires.

Tel est l'objet du présent projet de loi, qui ne constitue pas une remise en cause des principes fixes par les lois de décentralisation mais qui traduit l'urgence particulière de modifier ou de compléter certaines dispositions législatives dans les domaines :

- des transferts de compétences ;
- de la fonction publique territoriale ;
- des modalités du contrôle budgétaire.

Les dispositions contenues dans ce projet sont inspirées par un souci de pragmatisme justifiant soit des reports de délais pour la mise en œuvre de dispositions dont l'objet est souhaitable mais dont les conditions d'application ne sont pas compatibles avec les modalités concrètes de la vie locale, soit de supprimer des dispositions qui, à l'usage, apparaissent inutilement complexes, soit enfin de compléter la loi sur certains points pour lesquels les constructions juridiques antérieures comportaient certaines imperfections.

## TITRE I

### **Dispositions relatives aux compétences et aux institutions locales.**

**L'article premier** tend à prolonger de deux à quatre ans le délai pendant lequel la règle de constructibilité limitée prévue par l'article 38 de la loi n° 83-7 du 7 janvier 1983 ne s'applique pas aux communes ayant prescrit un plan d'occupation des sols.

**L'article 2** pérennise des dispositions jusqu'alors transitoires et reconduites d'année en année, prévues par l'article L. 772 du code de la santé publique.

**L'article 3** supprime l'obligation faite aux communes, par l'article 138 du code de la famille et de l'aide sociale, dans sa rédaction issue de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986, de désigner à la représentation proportionnelle leurs représentants au conseil d'administration des centres communaux d'action sociale (dénomination nouvelle des bureaux d'aide sociale).

**L'article 4** abroge des dispositions de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 introduites par la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 prévoyant dans chaque département la création d'un conseil du développement social.

La création obligatoire de cette instance nouvelle chargée de la concertation en matière d'aide sociale et d'action sociale constitue une source supplémentaire de dépenses : elle est donc contraire à l'objectif de diminution des prélèvements obligatoires.

**L'article 5** prolonge la période pendant laquelle les régions peuvent demander à bénéficier du transfert de compétences en matière de ports fluviaux et de voies navigables.

**L'article 6** tend, d'une part, à prévoir que, comme les archives communales et départementales, les archives régionales sont soumises au contrôle scientifique et technique de l'Etat, et, d'autre part, à déterminer dans quelles conditions ce contrôle peut être exercé par les fonctionnaires de l'Etat.

**L'article 7** abroge l'article 36 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 relatif au retrait d'une commune d'un syndicat de communes à vocation multiple ou d'un district.

L'assouplissement introduit par l'article L. 163-17-2 nouveau du code des communes dans les règles de retrait d'une commune d'un syndicat dont elle est membre est assorti de conditions restrictives qui en restreignent exagérément le champ d'application.

Un assouplissement des règles qui régissent le retrait des communes des établissements publics de coopération ne doit pas être exclu dans son principe, mais il ne peut être envisagé que dans le cadre d'une réflexion d'ensemble actuellement en cours sur les règles de retrait actuellement en vigueur.

**L'article 8** ouvre aux collectivités locales la possibilité de compromettre avec des sociétés étrangères, sous certaines conditions, dans le cadre de la réalisation d'opérations d'intérêt national.

## TITRE II

### **Dispositions relatives à la fonction publique territoriale.**

**L'article 9** fait obligation aux syndicats de communes pour le personnel et aux centres départementaux et interdépartementaux de gestion de conclure une convention réglant leurs rôles respectifs en 1986, qui ne constituait qu'une faculté aux termes de l'article 23 de la loi du 22 novembre 1985.

Cet article a pour objet de réduire au minimum les difficultés liées à la coexistence de deux organismes et surtout d'éviter pour les contribuables locaux les charges supplémentaires qui pourraient en résulter.

**L'article 10** a pour objectif de faire obstacle au versement d'une double cotisation pour des prestations identiques. Il prévoit à cette fin, que la convention doit préciser les modalités de répartition des cotisations dues aux anciennes et aux nouvelles structures, au prorata de leurs charges réelles.

**L'article 11** adapte le rythme de versement des cotisations aux centres de gestion pour tenir compte de l'intervention de la convention ou de la dissolution du syndicat de communes pour le personnel.

**L'article 12** a un double objet :

— en premier lieu, il proroge la période transitoire prévue par la loi du 26 janvier 1984 en matière d'élaboration ou d'adaptation des statuts particuliers, jusqu'au 31 décembre 1988 ;

— en second lieu, il autorise les départements et les régions à recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents lorsque la référence prévue par les articles 28-II et 75-II s'avère inapplicable notamment en cas d'absence de statut correspondant dans la fonction publique d'Etat.

**L'article 13** applique à la ville de Paris les dispositions générales de l'article précédent.

**L'article 14** tend à supprimer l'obligation d'adaptation immédiate des règles statutaires de la fonction publique territoriale.

L'article 119-V de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 a prévu, pour que puisse être immédiatement mise en œuvre la mobilité entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale, l'obligation de modifier les statuts particuliers des corps et emplois de la fonction publique territoriale.

Ce dispositif avait un caractère transitoire puisqu'il imposait, dans un délai d'un an à compter de la date de la publication de la loi, des aménagements statutaires. Il est apparu qu'il était très difficile à mettre en œuvre dans le cadre des anciens statuts. En effet, la mobilité ne saurait constituer un préalable à la construction statutaire mais au contraire découle de celle-ci. C'est lorsque cette dernière sera définie qu'il sera possible de déterminer les passerelles possibles avec la fonction publique d'Etat.

### TITRE III

#### **Diverses dispositions financières et budgétaires.**

**L'article 15** a pour objet de préciser les dispositions de l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. Certaines chambres régionales des comptes ayant fait observer que l'ordonnateur pouvait engager la dépense sans pouvoir la mandater, il convient de remédier à cette lacune en remplaçant le mot « engager » par les mots « engager et mandater ».

**L'article 16** fait obligation aux conseils municipaux de voter le compte administratif avant l'adoption du budget primitif de l'année suivante et d'incorporer le déficit d'exécution en cas d'adoption d'un budget en déséquilibre au titre d'un exercice.

**L'article 17** fixe un délai pour la transmission au représentant de l'Etat du budget de la commune. Il a pour objet d'assurer un fondement légal irréfutable à la saisine de la chambre régionale des comptes.

Pour les mêmes raisons de bonne administration, **les articles 18 et 19** fixent un délai de transmission pour les autres actes budgétaires et pour certaines délibérations fiscales.

Il s'agit principalement des délibérations concernant les exonérations facultatives de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties et les abattements facultatifs de taxe d'habitation.

**L'article 20** prévoit la suspension des pouvoirs de l'ordonnateur lorsque le budget est transmis à la chambre régionale des comptes au titre des articles 8 ou 9 (et 51 et 83 par renvoi) de la loi du 2 mars 1982.

Il apparaît que la procédure prévue à l'article 8 de la loi du 2 mars 1982, n'aboutit à un règlement d'office que plusieurs mois après le déclenchement de cette procédure, alors que les dépenses contenues dans le budget, qui étaient susceptibles d'être réduites, ont été engagées.

Il est donc nécessaire de prévoir que le budget ne sera pas exécutoire et que l'ordonnateur ne pourra que reconduire les dépenses de l'année précédente pour la section de fonctionnement et engager la moitié des dépenses d'investissement inscrites au budget soumis à la chambre régionale des comptes.

**L'article 21** transpose aux départements les règles de contrôle budgétaire applicable aux communes :

- la possibilité de mandater les remboursements de la dette en capital avant le vote du budget ;
- l'obligation de vote du compte administratif et d'une incorporation des résultats dans le budget primitif, en cas de règlement d'office du budget de l'exercice précédent ;
- l'institution d'un délai de transmission des actes budgétaires ;
- la suspension du caractère exécutoire du budget lorsqu'il fait l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes en cas d'adoption d'un budget en déséquilibre.

**L'article 22** définit les dispositions applicables aux garanties d'emprunt accordées par les régions, à la suite de leur transformation en collectivités territoriales. Il n'existe en effet aucune disposition législative analogue permettant de limiter les garanties d'emprunt que peut accorder une région à des personnes de droit privé, par analogie aux dispositions des articles 6-1 et 49 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

**L'article 23** modifie les règles de répartition de la troisième part du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle :

— aux termes de l'article 1648 B-11-3", il est prévu que la part résiduelle du surplus du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle sert à aider les communes qui ont subi des difficultés financières graves provenant de pertes de bases d'imposition de la taxe professionnelle ou de ressources de la redevance des mines et dont le budget primitif de l'exercice en cours a été soumis à la chambre régionale des comptes ;

— au cours des années 1985 et 1986, le montant des ressources consacrées à cette part n'a pas pu être utilisé compte tenu des conditions d'éligibilité trop restrictives. Aussi est-il proposé de ne plus exiger la référence à la perte de bases d'imposition à la taxe professionnelle ou de ressources de la redevance des mines. Cette mesure permettra d'aider les communes qui ne pourront assurer l'équilibre de leur budget primitif et qui auront fait l'objet de la procédure prévue par l'article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, dès lors qu'il apparaîtra une insuffisance manifeste des bases de taxe professionnelle ou de leurs ressources provenant de la redevance des mines, compte tenu de la réduction déjà enregistrée et à venir des crédits du chapitre 41-52 du ministère de l'intérieur.

## PROJET DE LOI

**Le Premier ministre,**

**Sur le rapport du ministre de l'intérieur,**

**Vu l'article 39 de la Constitution,**

**Décrète :**

**Le présent projet de loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat (commission permanente) sera présenté au Sénat par le ministre de l'intérieur qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.**

### TITRE I

#### **Dispositions relatives aux compétences et aux institutions locales.**

**Article premier.**

**Au troisième alinéa de l'article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme, les mots « deux ans » sont remplacés par les mots « quatre ans ».**

**Art. 2.**

**Au troisième alinéa de l'article L. 772 du code de la santé publique, les mots « jusqu'au 31 décembre 1986 » sont supprimés.**

**Art. 3.**

**Au deuxième alinéa de l'article 138 du code de la famille et de l'aide sociale, les mots « à la représentation proportionnelle, dans des conditions fixées par voie réglementaire » sont supprimés.**



**Art. 4.**

**I. – L'article 2-1 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 modifiée relative aux institutions sociales et medico-sociales est abrogé.**

**II. – Dans la première phrase du second alinéa de l'article 2-2 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 précitée, les mots « après avis du conseil départemental du développement social » sont supprimés.**

**Art. 5.**

**Au troisième alinéa de l'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les mots « des ports et voies d'eau » sont remplacés par les mots « des ports maritimes ».**

**Art. 6.**

**I. – Dans la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 66 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, les mots « conformément à la législation applicable en la matière, sous le contrôle technique et scientifique de l'Etat » sont supprimés.**

**II. – Après l'article 67 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée, il est inséré un article 67-1 ainsi rédigé :**

**« Art. 67-1. – La conservation et la mise en valeur des archives appartenant aux communes, aux départements et aux régions, ainsi que de celles gérées par les services départementaux d'archives en application du troisième alinéa de l'article 66 et de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 67, et par les services régionaux d'archives en application du deuxième et du dernier alinéas de l'article 67, sont assurées conformément à la législation applicable en la matière sous le contrôle scientifique et technique de l'Etat.**

**« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article, et notamment les conditions dans lesquelles les conservateurs d'archives, appartenant au personnel scientifique de l'Etat, mis à disposition du président du conseil général ou régional, peuvent assurer le contrôle scientifique et technique prévu au précédent alinéa. »**

Art. 7.

L'article 36 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales est abrogé à compter du 9 janvier 1986.

Art. 8.

L'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics sont autorisés, dans les contrats qu'ils concluent conjointement avec des sociétés étrangères pour la réalisation d'opérations d'intérêt national, à souscrire des clauses compromissaires en vue du règlement de litiges liés à l'application et l'interprétation de ces contrats.

## TITRE II

### **Dispositions relatives à la fonction publique territoriale.**

Art. 9.

Il est ajouté à l'article 23 de la loi n° 85-1221 du 22 novembre 1985 un alinéa ainsi rédigé :

« La dissolution du syndicat de communes ou du syndicat interdépartemental pour le personnel communal est prononcée par le représentant de l'Etat dans le département si la convention ci-dessus mentionnée n'est pas conclue avant le 15 septembre 1986. »

Art. 10.

Il est ajouté à l'article 24 de la loi n° 85-1221 du 22 novembre 1985 susvisée un alinéa ainsi rédigé :

« La convention mentionnée aux premier et deuxième alinéas de l'article 23 ci-dessus détermine les règles de répartition des cotisations dues par les collectivités affiliées, au titre de l'année 1986, entre le syndicat de communes et le centre de gestion en fonction des charges supportées par chacun d'eux. »

Art. 11.

L'article 26 de la loi n° 85-1221 du 22 novembre 1985 est ainsi rédigé :

« Art. 26. — Par dérogation aux dispositions de l'article 20, la moitié du montant total de la cotisation due au titre de l'année 1986 au centre national de gestion est versée dans les deux mois qui suivent la fixation des taux de cotisation. Le solde est versé, au plus tard, deux mois après le premier versement.

« Pour les centres départementaux de gestion, la moitié du montant total est versé dans les deux mois qui suivent la signature de la convention mentionnée à l'article 23 ci-dessus ou la dissolution du syndicat de communes ou du syndicat interdépartemental pour le personnel communal. Le solde est versé, au plus tard, deux mois après le premier versement.

« Lorsque le compte administratif de l'exercice 1986 fait apparaître un excédent, celui-ci est réparti entre les collectivités affiliées au prorata de leur cotisation due au titre de 1986 et déduit de la cotisation due au titre du premier exercice budgétaire suivant le vote dudit compte administratif. »

Art. 12.

I. — Le deuxième alinéa de l'article 115 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les procédures existant à la date de publication de la présente loi, notamment en application du deuxième alinéa du II de l'article 28 et du deuxième alinéa du II de l'article 75 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, relatives à l'élaboration ou à la modification des règles particulières à chaque emploi, demeurent en vigueur jusqu'au 31 décembre 1988. »

II. — Il est inséré à l'article 115 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'il ne peut être fait référence aux emplois équivalents mentionnés aux articles 28-II et 75-II de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée, les régions et les départements peuvent, par dérogation aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article 3 de la présente loi, recruter des agents contractuels pour occuper des emplois permanents. »

Art. 13.

Le III de l'article 118 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 est remplacé par les dispositions suivantes :

« III. — Les articles 25 et 26 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris sont abrogés.

« Par dérogation aux dispositions du I ci-dessus, la procédure et les règles définies à l'article 105 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 demeurent en vigueur jusqu'au 31 décembre 1988. »

Art. 14.

Le deuxième et le troisième alinéas du V de l'article 119 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée sont abrogés.

**TITRE III**

**Diverses dispositions financières et budgétaires.**

Art. 15.

I. — Dans le premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions les mots « et d'engager » sont remplacés par les mots « d'engager et de mandater ».

II. — Cet alinéa est complété par la phrase suivante :

« Il est en droit de mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget. »

Art. 16.

L'article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le budget d'une commune a été réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département, le vote du conseil municipal sur le compte administratif prévu à l'article 9 intervient avant le vote du budget primitif afferent à l'exercice suivant. Lorsque le compte administratif, adopté dans les conditions ci-dessus mentionnées fait apparaître un déficit dans l'exécution du

budget communal, ce déficit est reporté au budget primitif de l'exercice suivant. Lorsque l'une ou l'autre des obligations prévues par le présent alinéa n'est pas respectée, ce budget est transmis à la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat dans le département. »

#### Art. 17.

Il est inséré dans le chapitre II du titre premier de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 un article 9-1 ainsi rédigé :

« *Art. 9-1.* — Le budget de la commune est transmis au représentant de l'Etat dans le département au plus tard le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique. A défaut, il est fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 7.

« Cette date est reportée au 30 avril, l'année de renouvellement des assemblées délibérantes. »

#### Art. 18.

Il est inséré dans le chapitre II du titre premier de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 un article 9-2 ainsi rédigé :

« *Art. 9-2.* — Les décisions modificatives sont transmises au représentant de l'Etat dans le département au plus tard quinze jours après leur adoption.

« Le compte administratif est transmis au représentant de l'Etat dans le département au plus tard le 15 octobre de l'année suivant l'exercice. »

#### Art. 19.

Les délibérations visées aux articles 1466 et 1639 A *bis* du code général des impôts sont soumises à la notification prévue à l'article 1639 A du même code dans les quinze jours de leur adoption.

#### Art. 20.

Il est inséré dans le chapitre II du titre premier de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 un article 9-3 ainsi rédigé :

« *Art. 9-3.* — La transmission du budget de la commune à la chambre régionale des comptes au titre des articles 8 et 9 a pour effet de suspendre l'exécution de ce budget jusqu'au terme de la procé-

« dure. Toutefois sont applicables à compter de cette transmission les dispositions du premier alinéa de l'article 7 ci dessus. En outre, les dépenses de la section d'investissement de ce budget peuvent être engagées dans la limite de la moitié des crédits inscrits à ce titre. »

Art. 21.

Le premier alinéa de l'article 51 du chapitre IV du titre II de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est ainsi rédigé :

« Les dispositions des articles 7, 8, 9-1, 9-2, 9-3 et 13 de la présente loi sont applicables au budget du département. »

Art. 22.

Après l'article 4 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 modifiée, il est inséré un article 4-1 ainsi rédigé :

« *Art. 4-1.* — Une région ne peut accorder à une personne de droit privé sa garantie à un emprunt ou son cautionnement que si le montant total des annuités d'emprunts déjà garantis ou cautionnés à échoir au cours de l'exercice majoré du montant net des annuités de la dette régionale, n'excède pas un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget régional.

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par une région pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés avec le bénéfice de prêts aides par l'Etat. »

Art. 23.

Le 3° du II de l'article 1648 B du code général des impôts est remplacé par les dispositions suivantes :

« 3° Une part résiduelle au plus égale à 5 % de ce surplus et qui est versée aux communes qui connaissent des difficultés financières graves en raison de l'insuffisance manifeste des bases de taxe professionnelle ou de leurs ressources provenant de la redevance des mines et dont le budget primitif de l'exercice en cours a été soumis à la chambre régionale des comptes dans les conditions fixées par l'article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et

libertés des communes, des départements et des régions. Cette part est répartie selon la même procédure que celle relative aux subventions exceptionnelles accordées en application de l'article L. 235-5 du code des communes. »

Fait à Paris, le 25 juin 1986.

*Signé* : JACQUES CHIRAC.

Par le Premier ministre,

Le ministre de l'intérieur,

*Signé* : CHARLES PASQUA.