

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1978.

PROPOSITION DE LOI

*portant sur les pouvoirs et les libertés des **collectivités locales**
dans l'exercice de la souveraineté populaire,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Marcel ROSETTE. Paul JARGOT. Camille VALLIN,
Mme Danielle BIDARD. MM. Serge BOUCHENY, Fernand
CHATELAIN. Raymond DUMONT. Jacques EBERHARD,
Gérard EHLERS, Pierre GAMBOA, Jean GARCIA, Bernard
HUGO, Charles LEDERMAN. Fernand LEFORT, Anicet LE
PORS, Mme Hélène LUC. MM. James MARSON, Louis
MINETTI, Jean OOGHE, Mme Rolande PERLICAN, MM. Guy
SCHMAUS. Hector VIRON. Marcel GARGAR.

Sénateurs.

(Renvoyée 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.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames. Messieurs.

Depuis le Consulat, la France subit un centralisme étatique que tous les régimes se sont employés à accentuer. Depuis vingt ans, les collectivités locales subissent une mainmise croissante de l'Etat qui les enserre dans un réseau de tutelles, leur fait subir divers transferts de charges et organise leur impécuniosité.

Aujourd'hui, c'est d'une véritable crise financière et politique qu'il s'agit, crise profonde qui participe à la crise d'ensemble de l'Etat et de la société française.

Face à cette crise, le pouvoir en place est seulement capable de quelques replâtrages de détail qui vont dans le sens de l'aggravation des difficultés, et les flots de démagogie ne changent rien à l'affaire.

*
*
*

Les communistes considèrent qu'il s'agit là d'une question de première importance et qu'elle ne peut être résolue que par une réforme profonde alliant le réalisme à une grande audace transformatrice.

La France étouffe d'un manque de démocratie : il est temps de faire passer sur les institutions un grand souffle de liberté.

Pour cela, il convient de remettre en cause des idées reçues aussi bien établies qu'elles soient en apparence. La bourgeoisie française justifie un mode d'exercice du pouvoir par un ensemble d'abus juridiques qui constituent un véritable détournement de la souveraineté populaire.

La République française est une et indivisible. Le pouvoir repose sur la souveraineté populaire qui s'exprime à travers des élections au suffrage universel direct et à la proportionnelle.

Tous les élus du suffrage universel participent à leur niveau de la souveraineté populaire, du fait même de leur élection.

La souverainete nationale relève des élus au Parlement de la nation : elle concerne les intérêts extérieurs de la France et l'unité de la République.

L'unité nationale ne saurait reposer sur une remise globale de la souverainete à un pouvoir central qui déléguerait ensuite aux différentes collectivités des parcelles d'autorité révocables à merci.

L'unité nationale doit être fondée sur la démocratie, le ciment, c'est la liberté. C'est pourquoi nous nous prononçons pour un Etat unitaire, décentralisé à base autogestionnaire.

Il appartient à la loi de déterminer les compétences de chaque niveau de collectivités et de créer les conditions pour que chacune d'entre elles soit en mesure de faire face à ses tâches en s'appuyant conjointement sur sa responsabilité fiscale et sur la solidarité nationale.

Réciproquement, chaque collectivité territoriale de la République tire son autorité du suffrage de ses électeurs et assure sur cette base l'entière responsabilité des problèmes de son niveau sur son territoire.

L'unité nécessaire entre les différents niveaux doit résulter des diverses programmations élaborées conjointement et qui constituent un engagement réciproque, un contrat pluri-annuel.

Autonomie et programmation démocratique sont les corollaires nécessaires d'un fonctionnement libre et cohérent des différentes administrations de la République.

C'est sur cette base, à partir de ces principes que les élus communistes proposent la présente loi comme une loi-cadre concernant les compétences et responsabilités des collectivités de base de la République, le département et la commune.

Ce texte est complété par un document consacré aux ressources des collectivités locales.

Par ailleurs, notre parti a présenté un projet de loi consacré au pouvoir régional qui constitue l'autre volet d'une refonte globale du système politico-administratif : il comporte en particulier un large transfert du pouvoir réglementaire aux régions, ce qui constitue une disposition essentielle de décentralisation.

CHAPITRE PREMIER

Autonomie des collectivités territoriales.

L'article premier implique la suppression de toute forme de tutelle en particulier sur le caractère exécutoire des délibérations ou des actes d'un conseil d'une collectivité territoriale et, d'une manière générale, la suppression de toute pratique ou contrôle astreignant la liberté et l'autonomie des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences et de leurs responsabilités (le vote des vœux politiques par exemple).

L'article 2 explicite la suppression de la tutelle protectoriale. Il précise que ne subsiste qu'un contrôle de légalité exercé par le représentant du Gouvernement. Seule la juridiction administrative est compétente pour annuler une décision d'une collectivité locale. Le recours du délégué du Gouvernement n'est pas suspensif contrairement à ce que propose de maintenir le Gouvernement. Cependant pour des cas exceptionnels, que la loi fixera strictement, une procédure de sursis à exécution peut être envisagée dans le cas du vote du budget par exemple, ou en cas de conséquence irréversible résultant d'une décision ou d'un acte d'une collectivité locale.

L'article 3 renforce la lutte contre les contrôles de toute nature en exigeant le niveau législatif pour instituer un contrôle sur une collectivité territoriale. Un sérieux inventaire sera donc nécessaire pour véritablement cesser l'étatisme et la centralisation jusque dans ses derniers retranchements en matière administrative, technique et financière.

Le conseil supérieur des collectivités territoriales sera associé à l'élaboration de la loi. Afin d'éviter le vote de lois impliquant des contrôles sans que le conseil supérieur ait été consulté, tous les contrôles subsistants devront être rassemblés dans un code et figurer en particulier dans le Code des communes pour ce qui les concerne.

L'article 4 évite toute forme insidieuse de contrôle, de tutelle ou d'influence des décisions des collectivités territoriales à travers les régions d'attribution de subventions ou de dotations, ou à travers la planification même démocratique.

Que ce soit au niveau de la conception, de la réalisation ou de la gestion, seule la loi peut restreindre l'autonomie locale mais pas un décret ou *a fortiori* des circulaires ministérielles ou des pratiques locales. De la même façon, la planification doit rester souple et incitative. Elle se traduira par des programmations démocratiquement concertées entre les différents niveaux. Si un équipement n'est pas programmé, la commune doit pouvoir l'entreprendre seule avec les moyens de financement ordinaires. De plus, dès l'attribution de la subvention, la collectivité doit pouvoir engager l'opération.

Au total, nous nous prononçons pour un système à quatre échelons : Etat, région, département, commune, en les articulant de manière complémentaire sur la base de l'autonomie communale et avec pour objectif la plus large décentralisation.

Chaque niveau doit être entièrement et seul responsable des problèmes de sa compétence. Les compétences doivent être clairement définies de manière à ce que les élus soient pleinement responsables sous le contrôle permanent de la population.

La commune doit s'attacher à la satisfaction de tous les besoins collectifs ou individuels dans tous les domaines de la vie quotidienne.

Les compétences de la commune (art. 5) s'étendent donc à tous les problèmes de la vie courante de la population. La commune les traite individuellement ou en coopération.

En effet, pour nous, la décentralisation ne suppose pas la mise en place préalable d'outils de coopération ni, *a fortiori*, d'aucune forme de regroupement supracommunal. Elle entraînera, au contraire, un large développement de la coopération volontaire.

Dans ces conditions, nous proposons d'attribuer la plénitude des compétences à la commune pour :

— la réalisation et la gestion des infrastructures de la vie collective, voirie et réseaux divers (eau, assainissement, distribution d'énergie électrique, éclairage public, télécommunications locales, etc.), aménagement et entretien d'espaces verts publics (aires de stationnement, aires de jeux, espaces verts, etc.) ;

— l'établissement et la gestion des équipements courants permettant le développement de la vie locale en matière scolaire, sportive, sanitaire, sociale et culturelle. A ce titre, par exemple, les écoles maternelles et primaires et les collèges d'enseignement secondaires sont de compétence communale ;

— l'établissement et la gestion des services de la vie collective (collecte et élimination des déchets, transports, circulation et sta-

tionnement). Pour réaliser les équipements de la vie locale, la commune peut bénéficier de subventions de la région ou du département.

Au-delà de cette gestion concrète, il existe des domaines d'intervention possibles pour les communes où elles agissent en liaison avec d'autres instances. Nous pensons en particulier aux questions de logement, de santé, de formation, de culture, de sports, de loisirs et de vacances (art. 6). Les communes sont responsables à ce titre de la coordination territoriale de ces activités, en participant par exemple à l'établissement de la carte scolaire ou à la programmation ou à l'attribution des logements aidés par l'Etat et elles concourent à la satisfaction des besoins de la commune.

CHAPITRE II

Le choix des niveaux politiques. — Généralités. Compétences et responsabilités des communes.

Nous héritons d'un système traditionnel forgé au cours du XIX^e siècle, où l'action de l'Etat s'exerce à trois niveaux : Gouvernement et administrations centrales, départements, communes. Ces trois échelons ont une forte assise historique, une réalité administrative et politique : les Français les connaissent et se reconnaissent à travers eux.

Par ailleurs, depuis une vingtaine d'années, une réglementation étatique autoritaire a donné naissance à des échelons intermédiaires. Entre l'Etat et les départements s'est insérée la région ; entre départements et communes ont proliféré une série de formules supra-communales : districts, communautés urbaines, syndicats communaux d'aménagement et établissements publics d'aménagement et établissements publics d'aménagement des villes nouvelles.

Cela est-il cohérent ou y a-t-il contradiction entre région et département à partir du moment où se fixe l'objectif d'une large décentralisation de l'Etat vers les régions (voir la proposition de loi sur l'organisation régionale déposée par notre groupe).

On peut alors concevoir un développement des compétences départementales et une transformation profonde de l'échelon régional. Il y a des problèmes départementaux et des problèmes régionaux qui ne sont pas de même nature. Le Gouvernement ne veut pas développer l'échelon régional de peur que ne s'y développent de nouveaux foyers de démocratie à travers l'élection de l'assemblée régionale au suffrage universel. Il prétend renforcer l'échelon départemental mais dans le cadre actuel de l'institution préfectorale et par simple déconcentration de ses compétences.

Il n'y a pas place pour deux échelons institutionnels pour traiter des problèmes locaux : ils seraient placés en concurrence au détriment inévitable de la commune. Il faut choisir et nous pensons que la démocratie et l'efficacité imposent le choix communal.

C'est le niveau de motivation civique, c'est l'échelon reconnu de participation à la vie collective. C'est pourquoi la démocratie locale passe par l'autonomie communale au plein sens du terme.

Tous les problèmes locaux, communaux et intercommunaux sont de la compétence des communes à charge pour elles de mettre en œuvre les moyens de coopération les plus efficaces.

A cet effet, la commune peut instaurer une coordination efficace avec les entreprises et les comités d'entreprise, les autres administrations, les institutions ou associations les plus diverses implantées sur son territoire en vue de toujours mieux servir les besoins de la population. Un meilleur emploi des équipements existants peut permettre par exemple une meilleure satisfaction des besoins.

Les problèmes d'emploi concernent au premier chef les communes pour leur équilibre et leur développement. Aussi la consultation du conseil municipal nous paraît-elle obligatoire avant tous licenciements collectifs ou fermetures d'entreprises sur le territoire d'une commune (article 7).

Le conseil municipal doit participer aux organismes locaux ou régionaux habilités à traiter des problèmes d'emploi ou de planification concernant la commune. La planification ne doit d'ailleurs pas être l'occasion de limiter l'autonomie communale. Elle doit au contraire rester souple et incitative. La non-inscription à un programme d'équipement d'une opération communale laissant par exemple à la collectivité toute liberté de réaliser l'opération selon les modalités courantes de financement.

En matière d'action sociale, nous considérons que l'Etat doit assurer la couverture sociale représentant l'expression de la solidarité nationale vis-à-vis des personnes âgées, des handicapés, des chômeurs, etc. Par contre, nous pensons que la gestion de cette aide sociale doit être décentralisée au niveau local.

La commune pourrait cependant prendre toute initiative en faveur d'une catégorie particulière de la population.

Le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement (article 9) doit permettre une large décentralisation de compétences, non pas de manière timide comme le prévoit le plan gouvernemental (qui multiplie les conseils et les ordonnances à une telle décentralisation) mais au contraire de manière audacieuse en s'appuyant sur des élus responsables sous le contrôle permanent de la population.

Nous proposons donc que l'établissement des documents d'urbanisme et plans d'occupation des sols en particulier soit de compétence communale non pas sous forme d'une procédure élaboration

conjointe totalement manipulée par les services de l'Etat, mais au contraire à l'initiative et sous la maîtrise du conseil municipal et à travers une très large concertation avec les organismes concernés et avec la population entière.

Le conseil général pourrait approuver ces documents d'urbanisme.

Le conseil municipal assurerait l'instruction des autorisations d'utilisation du sol (certificats d'urbanisme, permis de construire, lotissements, etc.) en consultant les services et organismes concernés.

Le maire délivrerait les autorisations d'utilisation du sol de sa compétence en engageant la responsabilité de la commune.

D'une manière plus générale, l'urbanisme, la protection du cadre de vie, l'action foncière et les opérations d'aménagement (zones d'habitation, zones d'activités, etc.) relèvent de la compétence communale dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement.

Le conseil municipal peut engager toutes formes de participation des habitants et associations pour développer la démocratie dans ce domaine important de la vie locale.

CHAPITRE III

Coopération intercommunale.

Les principes absolus d'autonomie communale et de volontariat de la coopération intercommunale impliquent de combattre toute forme autoritaire de fusion ou de regroupement de communes. Doivent en particulier être abrogées :

- la loi Marcellin sur les fusions de communes et sur les districts ;
- la loi sur les communautés urbaines ;
- la loi Boscher sur les agglomérations nouvelles.

Nous combattons également toute forme insidieuse de création d'instances intercommunales, même fondées sur le suffrage universel direct qui, par les compétences et la fiscalité directe dont elles jouiraient, conduiraient à l'effacement des communes. Nous combattons enfin tout chantage financier à la coopération ou au regroupement, que ce soit à travers des régimes particuliers de dotations, de subventions ou de prêts, des programmations prioritaires ou que ce soit à travers une prétendue politique contractuelle de l'Etat, même si elle est déconcentrée au niveau régional ou départemental.

Par contre, nous proposons une législation nouvelle favorisant la coopération volontaire sous des formes les plus diverses, mais respectant l'autonomie communale et le développement de la démocratie locale.

Grâce à des moyens nouveaux permettant le fonctionnement normal des communes, sur le plan des finances et du personnel en particulier, une coopération libre entre partenaires égaux et pleinement responsables ne manquera pas de se développer pour satisfaire au mieux les besoins de la population au-delà du seul cadre communal.

Un cadre communal contractuel, librement négocié entre les communes, paraît seul adapté aux exigences nouvelles de démocratie et d'efficacité.

Nous proposons trois formes principales de coopération :

— le syndicat de commune, formule qui a déjà fait ses preuves et que nous proposons de démocratiser encore plus ;

— le syndicat intercommunal d'aménagement, de manière à permettre l'élaboration d'une politique territoriale au sein de secteurs d'aménagement :

— l'association intercommunale, extension possible du syndicat intercommunal d'aménagement à des compétences élargies et forme possible de transformation démocratique des districts ou communautés urbaines existants.

*
* *

Le syndicat de communes (article 10) est la forme la plus simple de la coopération, que ce soit pour étudier, réaliser ou gérer un ou plusieurs équipements ou services d'intérêt commun.

Nous proposons d'introduire explicitement le caractère contractuel de cet outil sous forme d'un *contrat de coopération* (article 11) précisant l'objet, la durée et les modalités en particulier financières de la coopération ainsi que les conditions de leur modification. Le droit de négocier le contrat après chaque renouvellement du conseil municipal est ouvert à chaque commune et en particulier le retrait est possible à cette occasion, dans le respect des engagements souscrits dans le cadre syndical (remboursements des emprunts et respect des droits des personnels en particulier).

La durée de validité du contrat, l'élaboration d'avenants permettent ainsi une grande souplesse de fonctionnement et l'adaptation aux évolutions.

*
* *

Au-delà de la gestion concrète d'équipements ou de services intercommunaux, qui connaît déjà dans le cadre actuel un large développement, il est un domaine qui mérite une attention particulière et un sérieux effort de démocratisation, c'est celui de la politique territoriale ou de la politique d'aménagement au niveau d'une entité géographique et humaine de taille suffisante et qui dépasse généralement le cadre communal (agglomération, pays, vallée, etc.).

C'est pourquoi nous pensons que les communes pourraient se rapprocher dans le cadre de *secteurs d'aménagement* dont les périmètres résulteraient d'un large débat démocratique et d'une concertation entre communes et que le conseil général pourrait arrêter (article 1^{er}).

Dans chaque secteur d'aménagement pourrait être créé un *syndicat intercommunal d'aménagement* qui aurait en charge la politique territoriale du secteur considéré et pourrait à ce titre élaborer un *schéma directeur d'aménagement* (article 13).

Ce schéma établi sous l'autorité du syndicat dans le cadre d'une large concertation avec les communes, la population et les associations ainsi qu'avec les partenaires sociaux (syndicats, chambres de commerce d'industrie, chambre de commerce, chambre d'agriculture, entreprises publiques, etc.) et tous les organismes, services ou administrations concernés, pourrait en particulier préciser :

— les perspectives d'évolution démographique de chaque commune :

— les grandes options d'utilisation du sol par étapes successives et la protection d'espaces particuliers (espaces naturels, ressources du sol ou du sous-sol, etc.) ;

— la localisation des grandes infrastructures, équipements de servitudes d'intérêt intercommunal, départemental, régional ou national.

A cette occasion, une politique foncière et une politique des transports pourraient faire l'objet de réflexions et documents particuliers.

Il est clair que de tels schémas engagent profondément l'avenir de chaque commune, modèle son futur visage, détermine son équilibre financier et social donc politique. Aucune décision concernant une commune ne peut donc être prise sans l'avis du conseil municipal (article 14). Nous ne sous-estimons pas les difficultés de la coopération en la matière, fondées sur des contradictions réelles entre les intérêts des communes. Nous faisons cependant confiance à l'esprit de responsabilité des élus pour trouver des solutions satisfaisantes pour tous. C'est pourquoi nous préconisons un fonctionnement du syndicat intercommunal d'aménagement selon une règle d'unanimité. Pour faciliter son fonctionnement nous pensons que la compensation d'un préjudice subi par une commune peut permettre le ralliement de cette commune à une décision, et la convergence des points de vue sans démagogie ni chantage. Enfin, nous proposons la possibilité de recourir à une instance d'arbitrage, le conseil général.

En définitive, cette règle d'unanimité nous paraît le gage d'un fonctionnement démocratique et responsable du syndicat et de l'élaboration de décisions cohérentes, durables et efficaces. Elle est d'ailleurs la seule compatible avec la construction d'une *auto-gestion locale*.

Compte tenu de nos propositions sur le rôle des régions en matière de planification économique et d'aménagement du territoire, nous proposons que le conseil régional approuve les schémas directeurs d'aménagement, après avis du conseil général concerné et assure ainsi la cohérence des différents documents de planification (article 13).

∴

Une forme plus élaborée que le syndicat de communes pourrait s'appuyer sur la mise en œuvre des objectifs ou de projets mis en avant lors de l'élaboration de la politique territoriale d'un secteur d'aménagement.

Un syndicat intercommunal d'aménagement pourrait se transformer en *association intercommunale* avec l'accord des conseils municipaux concernés (article 15).

Pour éviter les défauts de fonctionnement démocratique des districts ou des communautés, un *contrat d'association* fixant les compétences déléguées par les communes à l'association intercommunale, l'étendue et la durée de la délégation avec les moyens financiers correspondants (article 16).

Le contrat fixe également les modalités de représentation des communes, d'entrée ou de retrait d'une commune, de fonctionnement du conseil de l'association intercommunale. Il peut être révisé après chaque renouvellement des conseils municipaux.

L'association intercommunale n'est pas incompatible avec le fonctionnement de syndicats de communes sur tout ou partie de son périmètre.

Aucune compétence obligatoire n'est fixée par la loi. De plus l'association intercommunale ne peut disposer ni de fiscalité directe, ni de versement ordinaire (article 17).

Cet outil d'une grande souplesse nous paraît le cadre idéal pour démocratiser et adapter les communautés urbaines et districts existants. Les communes concernées peuvent alors redéfinir d'un commun accord les compétences et les ressources déléguées à l'association intercommunale et éventuellement se retirer de l'association intercommunale dans le respect de leurs engagements antérieurs en matière financière et vis-à-vis des personnels en particulier (article 18).

L'abrogation des lois portant création d'établissements publics intercommunaux pourrait s'effectuer sans créer les risques ou favoriser le chantage, consécutif au vote de la loi Foyer après les avis des communautés urbaines de Bordeaux et de Dunkerque

En ce qui concerne les agglomérations nouvelles et les instruments créés par la loi Boscher (syndicat communautaire d'aménagement, ensemble urbain, zones d'agglomération nouvelles, établissements publics d'aménagement), il convient d'assurer à la fois la démocratisation d'un processus d'urbanisation et la pleine responsabilité des élus locaux, tout en assurant le respect des engagements de l'Etat en particulier sur le plan financier.

Compte tenu du caractère complexe et très diversifié selon les cas du problème, il fera l'objet, après large consultation des intéressés, d'un projet de loi particulier (article 19).

CHAPITRE IV

Compétences et responsabilités du département.

Aujourd'hui, le département joue de plus en plus un rôle d'encadrement étatique des collectivités locales. Un des axes du projet gouvernemental est précisément de renforcer ce rôle et par ce moyen de relancer, à ce niveau moins sensible que la commune, les transferts de charges.

L'institution préfectorale exerce sur les collectivités territoriales une tutelle administrative, technique et financière renforcée par celles des services extérieurs de l'Etat en particulier les trésoreries générales. Or la dépendance des préfets par rapport au pouvoir central est totale et s'est renforcée depuis 1958. En tant qu'exécutifs des départements, ils assument la totale responsabilité du fonctionnement des collectivités territoriales. Il faut donc libérer les départements de l'emprise bureaucratique qu'exerce sur eux un pouvoir centralisé à l'extrême, surtout lorsqu'il est déconcentré.

Demain le conseil général sera une assemblée élue au suffrage universel direct et proportionnel, tout en assurant une représentation territoriale, chargée des affaires départementales. Il se dotera d'un exécutif approprié.

L'institution préfectorale sera transformée et le représentant du Gouvernement sera le coordinateur des services de l'Etat ; il veillera à ce qu'ils soient effectivement au service des collectivités et de la population. Il se contentera d'assurer un contrôle de légalité des décisions sans ingérence ni tutelle.

Dans ces conditions, le conseil général gèrera librement et démocratiquement les affaires départementales et son bureau élu exécutera ses décisions (voir préambule).

Libéré de l'essentiel de son budget actuel (l'action sociale et, partiellement, la voirie), le département pourra consacrer des ressources importantes à la réalisation d'équipements départementaux en matière d'équipements.

— scolaires : lycées, établissements techniques et spécialisés, etc. ;

— sportifs ou de loisirs, piscines olympiques, bases de loisirs, etc. ;

— culturel de caractère départemental ;

— sanitaires et sociaux : hôpitaux non universitaires, etc. ;

— en matière de transports interurbains et, d'une manière générale, à une extension importante des actuels crédits de catégorie III (article 20). A ce titre, il pourra recevoir des subventions de l'Etat ou de la région.

Il pourra déléguer la réalisation ou la gestion de ces équipements à des communes ou à leurs syndicats ou associations.

Le département aurait pour vocation de constituer également l'échelon d'appui privilégié de l'autonomie communale et de la coopération intercommunale (art. 21).

Le conseil général peut élaborer à ce titre des programmes de participation financière à des équipements intercommunaux de caractère cantonal ou départemental. Il pourra s'attacher en particulier à maintenir les équipements et services de base en zone rurale de manière à y préserver la vie sociale.

Le département pourrait recevoir délégation des communes qui le souhaiteraient pour réaliser ou gérer des équipements ou services intercommunaux de caractère cantonal ou départemental.

Des syndicats mixtes démocratisés pourraient constituer l'un des œuvres des plans ou programmes régionaux d'équipement et de différents. Comme pour la coopération intercommunale, une formule contractuelle serait instituée.

Le département participerait à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans ou programmes régionaux d'équipement et de développement. A ce titre, la région pourrait déconcentrer les crédits de niveau III au niveau départemental et déléguer la réalisation et la gestion d'équipements d'intérêt régional au département (art. 22).

Le département assure déjà le paiement de nombreux agents des services extérieurs de l'Etat, en particulier dans les directions départementales de l'équipement et de l'action sanitaire et sociale.

De plus, les compétences nouvelles décentralisées sur un niveau ou transférées du préfet à l'exécutif du conseil général nécessiteraient de s'appuyer sur des agents compétents et en nombre suffisant de manière à éviter que l'Etat ne reprenne sous forme de conseil ou d'assistance un contrôle de fait des décisions.

C'est pourquoi nous proposons que le conseil général puisse se doter d'agences de services, placées sous son autorité, dont les personnels pourraient être originaires de la fonction publique ou de la fonction communale renouvelées.

Ces outils pourraient également être mis à la disposition des communes, des syndicats ou des associations, agences de coopération qui en feraient la demande. Tout le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement (en dehors des agglomérations qui pourraient elles-mêmes se doter d'outils suffisants) serait en particulier susceptible d'un large développement démocratique à travers les possibilités nouvelles d'études et d'actions ou de contrôle ouverts par de telles agences (art. 23).

L'assemblée régionale, quant à elle, pourrait déléguer au département des compétences en fonction des diversités intrarégionales (art. 21).

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{er}

Préambule.

Article premier.

Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel et l'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou président.

Art. 2.

La construction de l'autogestion locale, favorisée par une large décentralisation progressive de l'Etat vers les collectivités territoriales dans le respect de leur autonomie, assurera un développement continu de la démocratie, une participation accrue de la population à la gestion des affaires publiques et une gestion sociale toujours plus efficace par des élus pleinement responsables.

Tout transfert de compétences entraîne transfert corrélatif et simultané des ressources correspondantes.

Art. 3.

Les collectivités territoriales décident librement des formes de leur coopération dans le respect de leur autonomie et sur la base de leurs compétences respectives.

La coopération intercommunale repose sur la responsabilité fiscale de chaque commune.

Art. 4.

La coordination des fonctionnaires de l'Etat, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle de la légalité des décisions des collectivités territoriales sont assurés par des délégués du Gouvernement désignés en conseil des ministres.

Art. 5.

Il est créé un Conseil supérieur des collectivités territoriales comprenant des représentants des conseils municipaux, généraux et régionaux, des parlementaires, du Conseil économique et social, des syndicats de personnel ainsi que des représentants de l'Etat.

Le conseil supérieur est présidé par un élu. Sa composition et son règlement lui assurent un fonctionnement démocratique dans le respect de la pluralité des tendances.

Le conseil supérieur est consulté par le Gouvernement sur toute mesure relative aux collectivités territoriales.

Le conseil supérieur est une instance d'appel pour tout contentieux entre l'Etat et une collectivité, pour les affaires impliquant la responsabilité des élus.

Il est également l'instance supérieure de garantie pour les personnels communaux et les personnels détachés au service des départements.

Art. 6.

Le Gouvernement élaborera une proposition de loi de décentralisation portant réforme des collectivités territoriales à soumettre au Parlement dans un délai d'un an. Cette proposition sera établie sur la base des principes généraux développés dans la présente loi d'orientation. Le conseil supérieur sera consulté.

TITRE II

Autonomie des collectivités territoriales.

Art. 7.

Les conseils élus des collectivités territoriales sont responsables de plein droit de l'exécution de leurs délibérations. Les actes pris par les organes exécutifs des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences sont exécutoires de plein droit.

Art. 8.

Toute forme de tutelle administrative sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics est abolie.

La juridiction administrative est seule compétente pour annuler une délibération ou une décision d'une collectivité territoriale sur recours du délégué du Gouvernement.

Le recours en annulation d'une décision d'une collectivité territoriale n'est pas suspensif. La loi précisera strictement les cas d'application d'une procédure de sursis à exécution.

Art. 9.

Aucun contrôle non prévu par la loi ne peut être effectué sur une décision d'une collectivité territoriale. Le Conseil supérieur des collectivités territoriales procédera à l'examen de tous les contrôles administratifs, techniques ou financiers actuellement en vigueur, de manière à en limiter strictement l'étendue. Une proposition de loi sera déposée dans moins d'un an en ce sens devant le Parlement et les contrôles retenus devront être codifiés.

Art. 10.

Aucune subvention ou dotation ne doit être liée au respect de modalités particulières de conception de réalisation ou de gestion de l'équipement ou du service, autres que celles prévues par la loi.

La planification ne doit pas être l'occasion de restreindre l'autonomie d'une collectivité territoriale. Elle doit se traduire par des programmations démocratiquement concertées entre les différents niveaux.

TITRE III

Compétences et responsabilités de la commune.

Art. 11.

Les communes traitent sous leur entière responsabilité, seules ou en coopération, tous les problèmes de la vie courante de la population, en particulier la réalisation et la gestion des infrastructures, équipements ou services de la vie collective de niveau local. La commune peut bénéficier de subventions du département ou de la région.

Art. 12.

Les communes assurent la coordination territoriale et œuvrent en vue de la satisfaction des besoins de leur population en matière de logement, d'habitat, de santé, d'éducation, de sports, de culture, de loisirs et de vacances.

Art. 13.

Les communes participent aux organismes locaux ou régionaux, habilités à traiter des problèmes de l'emploi ou de planification économique concernant leur territoire.

Le conseil municipal est consulté avant tout licenciement collectif ou toute fermeture d'entreprise concernant le territoire communal.

Art. 14.

En complément de la couverture sociale assurée par l'Etat, la commune peut prendre toute initiative complémentaire en faveur des catégories particulières de la population.

La gestion de l'action sociale, quelle que soit l'origine des ressources ou le statut des personnels, est décentralisée.

Art. 15.

Le conseil municipal est responsable et reste maître de l'élaboration et de l'application des documents d'urbanisme, en liaison avec les autres collectivités, administrations, organismes, commissions ou services concernés.

Le conseil général approuve les documents d'urbanisme élaborés par les conseils municipaux après avis du syndicat intercommunal d'aménagement.

Le conseil municipal est responsable de l'instruction et des décisions des autorisations d'utilisation du sol, après consultations des services et organismes prévus par les lois et règlements.

Le maire délivre ces autorisations de la compétence communale au nom de la commune.

Plus généralement, l'urbanisme, la protection et l'aménagement du cadre de vie, l'action foncière et les opérations d'aménagement relèvent de la compétence communale dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement du secteur d'aménagement auquel appartient la commune.

TITRE IV

Coopération intercommunale.

Syndicat de communes.

Art. 16.

Un syndicat de communes peut être créé, lorsque les conseils municipaux ont fait connaître par des délibérations concordantes leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'études, d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal.

Art. 17.

Le contrat de coopération fixe l'objet et les modalités en particulier financières de la coopération, ainsi que les conditions de leur modification.

Après renouvellement d'un conseil municipal, ce dernier peut reconduire, négocier ou dénoncer les contrats de coopération le concernant, dans le respect des engagements antérieurs de la commune.

Syndicat intercommunal d'aménagement.

Art. 18.

Les conseils municipaux proposent, en concertation entre elles et avec le conseil général, la coopération des communes en secteurs d'aménagement. Le découpage définitif du département en secteurs adaptés aux réalités locales est arrêté par le conseil général.

Art. 19.

Dans chaque secteur d'aménagement, il peut être créé un syndicat intercommunal d'aménagement, responsable de la politique territoriale du secteur considéré.

A ce titre il élabore un schéma directeur d'aménagement, en liaison avec les collectivités territoriales, les administrations, organismes et services concernés. Ce document de planification spatiale fixe en particulier :

— les perspectives d'évolution démographique de chaque commune ;

- les grandes options d'utilisation du sol par étapes successives et la protection d'espaces particuliers :
- la localisation des infrastructures, équipements et servitudes d'intérêt intercommunal, départemental, régional et national :
- les grandes options de politique foncière :
- les options de politique des transports.

Le schéma directeur d'aménagement est approuvé par le conseil régional, après avis du conseil général concerné.

Art. 20.

Toute décision concernant une commune ne peut être prise qu'après accord du conseil municipal.

Les décisions majeures du syndicat intercommunal d'aménagement sont prises à l'unanimité, gage de démocratie et de cohérence.

En cas d'opposition d'une commune ou de désaccords entre communes, il peut être fait appel à l'arbitrage du conseil général. Cependant, toute décision arbitrant en défaveur d'une commune ne peut être prise sans une juste compensation du préjudice subi.

Art. 21

Le syndicat intercommunal d'aménagement peut être transformé en association intercommunale, après délibérations concordantes des conseils municipaux intéressés.

Art. 22

Le contrat d'association fixe, pour chaque compétence déléguée par les communes, l'étendue et la durée de la délégation à l'Agence association, avec les moyens financiers correspondants.

Le contrat d'association fixe également les modalités de représentation des communes, d'entrée ou de retrait d'une commune, de fonctionnement du conseil de l'Association agence.

Le contrat peut être révisé, après chaque renouvellement des conseils municipaux.

Art. 23.

La loi ne fixe aucune compétence dont la délégation à l'Agence association serait obligatoire.

L'Association ne dispose ni de fiscalité directe, ni de versement ordinaire.

Art. 24.

Les lois portant regroupement autoritaire de communes, en particulier sous formes d'établissements publics intercommunaux (districts, communautés urbaines, agglomérations nouvelles), sont abrogées.

Les conseils municipaux concernés peuvent décider la création d'une association intercommunale se substituant à l'établissement public intercommunal existant. Les compétences déléguées à l'association et les ressources correspondantes sont redéfinies d'un commun accord par les conseils municipaux.

Le droit de retrait est ouvert à chaque commune dans le respect de ses engagements antérieurs en particulier financiers et la préservation des intérêts du personnel.

Art. 25.

Les institutions résultant de la loi sur les agglomérations nouvelles (établissements publics et syndicats communautaires d'aménagement, ensembles urbains) feront l'objet d'un projet de loi particulier visant à assurer la pleine responsabilité des élus locaux dans le respect des engagements de l'Etat.

TITRE V

Compétences et responsabilités du département.

Art. 26.

Le conseil général élabore des programmes concertés d'équipements départementaux (il peut recevoir à ce titre des subventions de l'Etat ou de la région). Il peut en déléguer la réalisation ou la gestion à des communes ou à leurs syndicats ou associations.

Art. 27.

Le département constitue l'échelon d'appui privilégié de l'autonomie communale et de la coopération intercommunale.

Il élabore des programmes de participation financière à des équipements ou services communaux ou intercommunaux de caractère cantonal ou départemental.

Il peut recevoir délégation des communes ou de leurs syndicats ou agences pour réaliser ou gérer des équipements ou services intercommunaux de caractère cantonal ou départemental.

Des syndicats mixtes peuvent être constitués par accord entre le département, des associations intercommunales, des syndicats de communes, des communes, des chambres de commerce et d'industrie, de métiers, d'agriculture et autres établissements publics, en vue d'études, d'œuvres ou de services présentant une utilité commune.

Les délibérations institutives fixent contractuellement l'objet et les modalités, en particulier financières, de la coopération, ainsi que les conditions de leurs modifications.

Art. 28.

Le conseil général participe à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes régionaux d'équipement et de développement.

Le département peut recevoir délégation pour réaliser ou gérer des équipements d'intérêt régional.

Art. 29.

Le conseil général peut mettre en place, sous sa responsabilité et son autorité, des Agences de services à sa disposition et à celle des communes, de leurs syndicats ou de leur association.

Une agence départementale d'études peut, à la demande des communes, participer à l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement de secteur, des documents d'urbanisme communaux ou procéder à l'instruction des autorisations d'utilisation du sol pour le compte et sous l'autorité du conseil municipal concerné.

Art. 30.

L'assemblée régionale peut déléguer au département toutes compétences, économique ou culturelle, en fonction des diversités intrarégionales.