

N° 342

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 mai 1979.

PROPOSITION DE LOI

*portant allègement des tutelles juridiques et suppression
des tutelles techniques pesant sur les communes.*

PRÉSENTÉE

Par M. Michel GIRAUD,

Sénateur.

(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.)

Communes. — Agences administratives et techniques intercommunales - Conseils municipaux - Code des communes.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Aucune proposition en faveur du développement des responsabilités locales ne saurait se concevoir si les élus locaux ne sont pas, dans le même temps, libérés des contraintes administratives et techniques qui pèsent le plus souvent sur leurs décisions : tel est l'objet essentiel de la proposition de loi que nous soumettons à vos suffrages.



La réforme qui vous est soumise comporte deux volets :

- L'allègement des tutelles administratives permettra aux élus d'être pleinement responsables de leurs décisions et de leur gestion.

Ainsi, les délibérations des conseils municipaux seront exécutoires de plein droit. L'approbation par l'autorité compétente sera, d'une manière générale, supprimée.

Afin de garantir une saine gestion financière des communes et de préserver le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, ne demeureront soumises à approbation que les délibérations budgétaires des conseils municipaux dont le compte administratif sera en déséquilibre, ainsi que celles relatives aux interventions des communes dans le domaine industriel et commercial.

Seul, le tribunal administratif, saisi par l'autorité compétente ou par toute personne intéressée, pourra prononcer l'annulation des délibérations des conseils municipaux : ainsi, la tutelle se limiterait-elle à un contrôle de légalité exercé par une autorité juridictionnelle indépendante.

- Le deuxième volet de la réforme consiste à supprimer toutes les tutelles techniques qui pèsent actuellement sur les décisions des élus locaux.

En effet, rien ne servirait d'alléger, même considérablement, les tutelles administratives, si l'on maintenait les nombreuses formes de tutelle technique, officielles ou officieuses, dans lesquelles les communes se trouvent enserrées.

C'est pourquoi nous proposons d'abord que les normes et prescriptions techniques, actuellement opposables aux communes, soient supprimées.

Dans la mesure où il pourrait apparaître nécessaire de définir des normes ou prescriptions techniques s'imposant aux communes, elles ne pourraient être établies que par la loi. Les cahiers des charges types ou autres documents comparables institués par voie réglementaire n'auront, dans l'avenir, que valeur indicative.

Une deuxième forme, plus insidieuse, de tutelle réside dans le système actuel de versement, par les communes, d'honoraires à des agents de l'Etat.

En effet, ce système crée une profonde ambiguïté dans les relations entre les administrations et les élus : il est anormal que les administrations attributives d'aides financières de l'Etat perçoivent, dans le même temps, une rémunération des collectivités locales auxquelles elles apportent cette aide. Et nous n'insisterons pas sur le fait que les mêmes fonctionnaires sont conduits, au nom de l'Etat, à contrôler des travaux qu'ils ont dirigés et pour lesquels ils ont perçu une rémunération dite accessoire.

On ne peut, à la fois, être juge et partie !

Il est cependant incontestable que toutes les communes ne disposent pas des moyens techniques — voire administratifs — suffisants pour procéder aux études, surveiller les travaux... Aussi proposons-nous de créer, dans chaque département, des agences administratives et techniques intercommunales.

Ces établissements publics auront pour principale mission de mettre à la disposition des collectivités locales les services administratifs et techniques qui leur sont nécessaires.

Ainsi, les élus locaux auront-ils la parfaite maîtrise de leurs travaux d'équipement, car ils disposeront, par l'intermédiaire de ces organismes, d'un personnel qualifié.

Le personnel de ces agences pourra provenir de trois origines : recrutement direct par l'agence, détachement de personnel communal, détachement de fonctionnaires de l'Etat. Dans tous les cas, l'ensemble du personnel sera soumis aux mêmes dispositions organiques et statutaires que le personnel local. Les agents, quelle que soit leur origine, seront placés sous l'autorité du directeur de l'agence.

Par ailleurs, nous jugeons qu'il est nécessaire que le Conseil national des services publics départementaux et communaux soit composé en majorité de représentants élus des collectivités locales.

Il est, en effet, indispensable, puisque le projet de loi vise au développement des responsabilités locales, que les élus soient plei-

nement responsables, aussi bien de la mise en place des équipements qui sont nécessaires aux collectivités locales, que de la gestion des concessions et régies municipales.



Le chapitre premier de la proposition de loi porte allègement des tutelles juridiques.

L'article premier, qui supprime les dispositions de l'article L. 121-30, pose comme principe que les délibérations des conseils municipaux sont exécutoires de plein droit dès leur publication.

Pour les délibérations à caractère financier (budgets, avances, emprunts, garanties d'emprunt et marchés), le principe de l'exécution de plein droit est maintenu, sous réserve d'un délai de quinze jours à compter de leur notification à l'autorité compétente.

Dans ce délai, l'autorité compétente a uniquement le pouvoir de faire part d'observations qui n'ont pas de valeur impérative pour la commune, celle-ci devra simplement procéder à une seconde délibération.

L'approbation par l'autorité de tutelle n'est maintenue que dans deux cas exceptionnels :

1. les délibérations relatives aux budgets en déséquilibre ;
2. les délibérations relatives aux interventions dans le domaine industriel et commercial.

Les articles 4 et 5 substituent le contrôle juridictionnel des tribunaux administratifs à celui qu'exercent seuls, actuellement, les préfets. En outre, ce contrôle ne peut s'exercer que sur la légalité des délibérations.

Les articles 6, 7 et 8 portent harmonisation des textes actuellement en vigueur avec les nouvelles dispositions de la présente proposition de loi.



• Le chapitre II porte suppression des tutelles techniques et comporte deux sections relatives, respectivement, aux agences administratives et techniques intercommunales et aux normes et prescriptions techniques.

L'article 9 *bis* porte création des agences administratives et techniques intercommunales, et institue les règles de fonctionnement de ces établissements publics.

L'article 10 porte abrogation des lois du 29 septembre 1948 et du 26 juillet 1955 concernant les interventions des fonctionnaires des Ponts et Chaussées et du Génie rural dans les affaires intéressant les collectivités locales.

La section II, relative aux normes et prescriptions techniques, prévoit que :

a) après une période transitoire de deux ans, aucune norme obligatoire ne sera opposable aux communes si elle n'est pas instituée par la loi ;

b) si des cahiers des charges types, des règlements types ou autres documents comparables étaient établis par voie réglementaire, ils ne pourraient avoir qu'un caractère indicatif.

L'ensemble de ces dispositions, par la suppression des entraves pesant sur les élus locaux, et la mise à la disposition de ceux-ci de nouveaux moyens, permettra d'assurer concrètement l'autonomie des communes.

C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs, nous vous invitons à approuver le texte qui vous est soumis dans la rédaction suivante.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE PREMIER

L'ALLÈGEMENT DES TUTELLES JURIDIQUES

Article premier.

L'article L. 121-30 du Code des communes est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 121-30.* — Les délibérations des conseils municipaux sont exécutoires de plein droit, dès qu'il a été procédé à leur publication, sous réserve des dispositions des articles L. 121-31, L. 121-31-2, L. 121-33, L. 121-34 et L. 212-4. »

Art. 2.

L'article L. 121-31 du Code des communes est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 121-31.* — Sont exécutoires de plein droit, quinze jours après leur dépôt auprès de l'autorité compétente, sous réserve des dispositions des articles L. 121-31-2, L. 121-33, L. 121-34 et L. 212-4, les délibérations des conseils municipaux relatives au budget, aux avances, emprunts, garanties d'emprunts et aux marchés.

« Si, dans le délai mentionné ci-dessus, l'autorité compétente émet des observations, l'exécution de la délibération est suspendue ; lecture des observations est donnée dans les quinze jours en séance publique du conseil municipal. La nouvelle délibération doit faire mention de ces observations. Elle se substitue à la délibération précédente. Elle est exécutoire de plein droit.

« A l'issue de la nouvelle délibération, le maire fait procéder immédiatement à sa publication dans l'un au moins des journaux du département diffusés dans la commune.

« Les délais mentionnés aux alinéas précédents peuvent être abrégés par l'autorité compétente, soit d'office, soit à la demande du maire. »

Art. 3.

Après l'article L. 121-31 sont ajoutés des articles L. 121-31-1 et L. 121-31-2 ainsi conçus :

« *Art. L. 121-31-1.* — Expédition de toute délibération est adressée dans la huitaine par le maire à l'autorité compétente qui en délivre immédiatement récépissé.

« *Art. L. 121-31-2.* — Sont soumises à approbation :

« 1. les délibérations relatives aux budgets des communes dont le compte administratif du dernier exercice clos fait apparaître un déficit de la section de fonctionnement ou un déficit global, compte tenu des restes à réaliser ;

« 2. les délibérations relatives à l'intervention des communes dans le domaine industriel et commercial, notamment leur participation dans des sociétés, à moins que, dans le cas d'une exploitation en régie, le règlement intérieur soit conforme à un règlement type ou, dans le cas d'une concession, le cahier des charges soit conforme à un cahier des charges type. »

Art. 4.

Les dispositions de l'article L. 121-33 sont abrogées et remplacées par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 121-33.* — La nullité de droit est déclarée par le tribunal administratif qui est saisi par l'autorité compétente dans le délai de quinze jours suivant la réception par celle-ci de la délibération. Le recours a un effet suspensif.

« Le tribunal administratif peut également être saisi par les parties intéressées, à toute époque.

« Dans tous les cas, le tribunal administratif statue dans les trois mois. »

Art. 5.

Les dispositions de l'article L. 121-36 sont abrogées et remplacées par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 121-36.* — L'annulation est prononcée par le tribunal administratif saisi par l'autorité administrative, par toute personne intéressée ou par tout contribuable de la commune.

« La demande en annulation doit être déposée, à peine de déchéance, dans un délai de quinze jours à compter de l'affichage ou de l'expédition de la délibération.

« Elle peut être accompagnée d'une demande tendant à ce que le tribunal administratif prononce, en cas d'urgence, une suspension provisoire de la délibération.

« Cette suspension provisoire ne saurait excéder un délai de six mois. »

Art. 6.

Les articles L. 121-34, L. 121-37, L. 121-38 et L. 121-39 du Code des communes sont abrogés.

Art. 7.

Les dispositions du premier alinéa de l'article L. 122-19 sont abrogées et remplacées par les dispositions suivantes :

« Sous le contrôle du conseil municipal, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier : ... » (*Le reste sans changement.*)

Art. 8.

Les dispositions de l'article L. 122-28 sont abrogées et remplacées par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 122-28.* — Les arrêtés pris par le maire sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur notification, dans les conditions prévues au présent article.

« Les arrêtés sont adressés dans les huit jours à l'autorité compétente.

« Celle-ci peut suspendre l'exécution des arrêtés de police pris en application de l'article L. 122-22.

« Sous réserve des dispositions prévues à l'article L. 131-3, les arrêtés portant règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation à l'autorité compétente qui peut, en cas d'urgence, en autoriser l'exécution immédiate. »

CHAPITRE II

LA SUPPRESSION DES TUTELLES TECHNIQUES

SECTION I

Des agences administratives et techniques intercommunales.

Art. 9.

Il est créé dans le titre VI du Code des communes un chapitre VII intitulé : « Agences administratives et techniques intercommunales » et rédigé ainsi :

« *Art. L. 167-1.* — Les communes et les établissements publics intercommunaux ayant leur siège dans le département sont affiliés aux agences administratives et techniques intercommunales.

« *Art. L. 167-2.* — *L'agence intercommunale a pour objet :*

« — de mettre, à leur demande, à la disposition des collectivités adhérentes, pour faciliter leurs travaux d'équipement en général, un service d'études administratives et juridiques ;

« — d'organiser et de coordonner, pour le compte et à la demande expresse des collectivités adhérentes, les études techniques, les projets, les dossiers administratifs ou financiers, en utilisant les services techniques propres de l'agence ou en faisant appel, soit aux services techniques d'autres collectivités, soit, éventuellement, aux architectes, techniciens ou géomètres privés ;

« — de mettre en œuvre, pour le compte et à la demande expresse des collectivités adhérentes, des travaux d'équipement collectif et d'infrastructures.

« *Art. L. 167-3.* — L'agence intercommunale est administrée par un comité dont les membres sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées, ou les organes délibérants des établissements publics intercommunaux.

« Chaque commune ou établissement public intercommunal est représenté par un délégué.

« Les communes dont la population totale est comprise entre 2.501 et 30.000 habitants ont un délégué supplémentaire.

« Celles dont la population totale est supérieure à 30.000 habitants ont un deuxième délégué supplémentaire.

« Le choix du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public intercommunal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal.

« *Art. L. 167-4.* — Le comité choisit son bureau parmi ses membres. Le bureau comprend entre cinq et vingt-cinq membres ; il est composé d'un président, de deux vice-présidents, d'un secrétaire et d'assesseurs.

« Le président peut déléguer une partie de ses pouvoirs à l'un des vice-présidents.

« *Art. L. 167-5.* — Le comité fixe le nombre des membres du bureau et détermine les modalités de leur élection.

« *Art. L. 167-6.* — La commune, siège de l'agence intercommunale, est désignée par le comité de l'agence au cours de sa première réunion, qui se tient au chef-lieu du département, à l'initiative du préfet.

« *Art. L. 167-7.* — Le personnel de l'agence intercommunale est recruté dans les mêmes conditions que le personnel des communes ; il se trouve soumis aux mêmes dispositions organiques et statutaires.

« *Art. L. 167-8.* — Le budget de l'agence intercommunale pourvoit aux dépenses de création et d'entretien des services pour lesquels l'agence est constituée.

« *Art. L. 167-9.* — Les recettes de l'agence comprennent :

« — le revenu des biens, meubles ou immeubles, de l'agence ;

« — les sommes qu'elle reçoit en échange des services assurés ;

« — les subventions de l'Etat, du département et des communes ;

« — le produit des dons et legs ;

« — le produit des emprunts ;

« — la contribution, le cas échéant, des communes et établissements publics associés.

« *Art. L. 167-10.* — La contribution des communes et établissements publics intercommunaux associés, mentionnés à l'article précédent, est obligatoire dans les limites des nécessités du service telle que les décisions de l'agence l'ont déterminée.

« *Art. L. 167-11.* — Les dispositions des articles L. 163-1 à L. 163-18 sont applicables aux agences intercommunales dans la mesure où il n'y est pas dérogé par les dispositions de la présente section. »

Art. 10.

Sont abrogés :

— la loi n° 48-1530 du 29 septembre 1948, réglementant l'intervention des fonctionnaires des Ponts et Chaussées dans les affaires intéressant les collectivités locales et divers organismes ;

— la loi n° 55-985 du 26 juillet 1955, réglementant l'intervention des fonctionnaires du Génie rural dans les affaires intéressant les collectivités locales et divers organismes ;

— l'ensemble des textes ayant complété ou modifié ces lois ;

— les dispositions de l'article L. 315-3 du Code des communes.

SECTION II

Des normes et prescriptions techniques.

Art. 11.

L'ensemble des normes techniques actuellement opposables aux collectivités locales et à leurs groupements cesseront d'être applicables deux ans après la promulgation de la présente loi, sauf celles qui, dans ce délai, auront été consacrées par la loi.

Aucune norme nouvelle ne pourra être instituée, si ce n'est par la loi.

Art. 12.

Les cahiers des charges, règlements types, code des prescriptions techniques ou tous autres documents de même nature, institués par voie réglementaire, ne peuvent avoir d'autre valeur, à l'égard des collectivités locales, qu'indicative.

Art. 13.

Le dernier alinéa de l'article L. 321-1 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2° d'établir des cahiers des charges types, pour ceux d'entre eux qui sont exploités sous le régime de la concession ou de l'affermage, ainsi que des règlements types pour ceux d'entre eux qui sont exploités en régie.

« Ces documents n'ont, à l'égard desdites collectivités, qu'une valeur indicative. »

Art. 14.

Il est ajouté, à la fin du premier alinéa de l'article L. 321-3 du Code des communes, les dispositions suivantes : « le conseil national et chacune de ses sections sont composés, en majorité, de représentants élus des collectivités locales. »

Art. 15.

Le premier alinéa de l'article L. 323-1 du Code des communes est modifié comme suit :

« Les communes et les syndicats de communes peuvent être autorisés, dans les conditions prévues au 2° de l'article L. 121-31-2, à exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial. »

Art. 16.

Sont abrogées les dispositions suivantes du Code des communes : les articles L. 322-2 et L. 323-3, les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 323-5, le deuxième alinéa de l'article L. 322-6, le deuxième alinéa de l'article L. 323-2, le 2° de l'article L. 323-6, l'article L. 323-7, les articles L. 323-9, L. 323-11 et L. 323-13.