

N° 4721

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 novembre 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,
SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,
relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration
et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

PAR MME ÉLODIE JACQUIER-LAFORGE,
M. BRUNO QUESTEL, MME MAINA SAGE

Députés

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

PAR M. MICKAËL NOGAL

Député

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

PAR M. DIDIER MARTIN

Député

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

PAR M. JEAN-CLAUDE LECLABART, MME LAURIANNE ROSSI

Députés

TOME II

COMMENTAIRES D'ARTICLES (TITRES VI à IX), AVIS,
PERSONNES ENTENDUES

SOMMAIRE

	Pages
TITRE VI – MESURES DE DÉCONCENTRATION	13
<i>Article 45</i> (art. L. 133-1, L. 133-9, L. 614-1, L. 624-1, et L. 635-1 du code l'environnement) : Octroi au préfet de la fonction de délégué territorial d'agences nationales	13
<i>Article 46</i> (articles L. 213-8, L. 213-8-1 et L. 213-9-2 du code de l'environnement) : Renforcement du rôle du préfet dans l'attribution des aides des agences de l'eau	17
<i>Article 46 bis (supprimé)</i> (art. L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales) : Renforcement de l'État déconcentré : autorisation préfectorale pour déroger à des textes réglementaires	21
<i>Article 46 ter (supprimé)</i> : (article L. 2255-1 du code général des collectivités territoriales) Renforcement de l'État déconcentré : généralisation de l'information préalable des collectivités en cas de suppression d'un service public	24
<i>Article 46 quater (supprimé)</i> (articles L. 2334-36, L. 2334-37, L. 2334-42, L. 2334-43 [nouveau], L. 2522, L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales) : Renforcement de l'État déconcentré : modalités d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)	26
<i>Article 46 quinquies (supprimé)</i> (article 4 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République) : Renforcement de l'État déconcentré : rôle prépondérant du représentant de l'État dans le département	28
<i>Article 46 sexies A (nouveau)</i> : Médiation préfectorale en cas de difficultés pour l'installation d'un cirque itinérant sur le domaine public d'une commune	30
<i>Article 46 sexies (supprimé)</i> (article L. 1232-1 du code général des collectivités territoriales) : Conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).....	31
<i>Article 47</i> (art. L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales) : Révision des contrats de cohésion territoriale	33
<i>Article 48</i> (articles 44, 45, 45-1 [nouveau], 46 et 47 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports Révision du statut, des missions et de la gouvernance du Cérema	38
<i>Article 49</i> (art. 27 et 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, articles 29 et 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire,	

art. L. 221-5 du code forestier, art. 30 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, art. 30 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) : Transformation des maisons de services au public en espaces « France Services »	43
<i>Article 49 bis (supprimé)</i> (Articles L. 125-1 et L. 194-1 du code des assurances) : Création d'une commission consultative pour la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle	48
TITRE VII – MESURES DE SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE	50
Chapitre I^{er} – Accélération du partage de données entre administrations au bénéfice de l'usager	50
<i>Article 50</i> (art. L. 113-12, L. 113-13, L. 114-8, L. 114-9, L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1 du code des relations entre le public et l'administration) : Accélération de l'échange de données entre administrations	50
<i>Article 50 bis A (nouveau)</i> (art. L. 1115-1 du code général des transports) : Extension des personnes ayant la charge de fournir des données de mobilité	58
<i>Article 50 bis B (nouveau)</i> (art. 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000) : Renforcement des obligations de transparence en matière de subventions	59
<i>Article 50 bis (Supprimé)</i> (art. L. 1113-8 [nouveau] et L. 2334-44 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Droit à l'erreur au bénéfice des collectivités territoriales et de leurs groupements	60
<i>Article 50 ter</i> (art. L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales) : Élargissement du contenu de la stratégie de développement des usages et services numériques.....	66
<i>Article 50 quater (nouveau)</i> (art. L. 263-4-1 [nouveau] du code de l'action sociale et des familles) : Échanges d'informations entre acteurs de l'insertion sociale	68
<i>Article 51 (Supprimé)</i> (art. 10, 20, 22-1 [nouveau] et 125 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) : Simplification des procédures de mise en demeure et de sanction de la Commission nationale de l'informatique et des libertés	69
<i>Article 52</i> (art. L. 2121-30 et L. 2213-28 du code général des collectivités territoriales) : Accélération de la mise en place des bases adresses locales utiles pour le déploiement du très haut débit	79
<i>Article 52 bis</i> (art. L. 3121-9-1 [nouveau], L. 3122-6-2 [nouveau], L. 4132-9-1 [nouveau], L. 4133-6-2 [nouveau], L. 4422-5-1 [nouveau], L. 5211-11-1, L. 7122-9-1 [nouveau], L. 7123-13 [nouveau], L. 7222-9-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Facilitation de l'usage de la visioconférence pour les réunions des assemblées délibérantes locales	83
<i>Article 52 ter</i> (art. L. 2121-28, L. 3121-24, L. 4132-23, L. 5215-18, L. 5216-4-2, L. 7122-26 et L. 7222-26 du code général des collectivités territoriales) : Précision du montant des crédits nécessaires aux dépenses afférentes aux personnes affectées aux groupes d'élus au sein des assemblées délibérantes locales	87
Chapitre II – Simplification du fonctionnement des institutions locales	89

<i>Article 53</i> (art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales) : Délégation à l'exécutif local des décisions d'admission en non-valeur des titres de faible montant, ainsi que des décisions d'autorisation et de remboursement des mandats spéciaux	89
<i>Article 53 bis</i> (art. 106 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) : Extension à d'autres personnes publiques du droit d'option permettant aux collectivités et à leurs groupements d'adopter le référentiel comptable « M57 ».....	93
<i>Article 53 ter (supprimé)</i> (art. L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales) : Faculté des collectivités et de leurs groupements de recourir au financement participatif pour leurs investissements	95
<i>Article 53 quater</i> (art. L. 1611-7-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Faculté pour les régions et les autorités organisatrices de la mobilité de confier par convention de mandat à des tiers l'encaissement et le paiement de certaines recettes et de certaines dépenses	98
<i>Article 53 quinquies</i> (art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales) : Délégation aux exécutifs locaux de la conclusion de conventions en matière d'archéologie préventive.....	101
<i>Article 54</i> (art. L. 3212-3 et L. 5511-4 du code général des collectivités territoriales) : Facilitation de la cession de biens meubles à titre gratuit par les collectivités.....	103
<i>Article 55</i> (art. L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales) : Clarification du délai de renonciation du président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au transfert des pouvoirs de police spéciale	108
<i>Article 55 bis</i> (art. L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales) : Modification du détenteur de l'autorité fonctionnelle sous laquelle sont placés les agents des services communs des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.....	113
<i>Article 56</i> (art. L. 5218-2 et L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales) : Répartition des compétences au sein de la métropole Aix-Marseille-Provence.....	115
Chapitre III – Coopération transfrontalière	124
<i>Article 57</i> (art. L. 1434-2 et L. 1434-3 du code de la santé publique) : Intégration d'un volet relatif à la coopération sanitaire transfrontalière dans les schémas régionaux de santé.....	124
<i>Article 57 bis</i> (art. L. 1434-12 du code de la santé publique) : Association aux communautés professionnelles territoriales de santé des professionnels exerçant dans les territoires étrangers frontaliers.....	128
<i>Article 58 (suppression maintenue)</i> (art. L. 4251-5 du code général des collectivités territoriales) : Consultation facultative des collectivités territoriales étrangères limitrophes sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).....	131
<i>Article 58 bis (supprimé)</i> (article L. 4251-5 du code général des collectivités territoriales) : Association des départements à l'élaboration du SRADDET	134
<i>Article 58 ter (supprimé)</i> (article L. 4251-14 du code général des collectivités territoriales) : Association des départements à l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation	136

<i>Article 58 quater</i> (article L. 751-2 du code de commerce) : Association des collectivités territoriales étrangères et des groupements européens de coopération transfrontalière aux travaux de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC)..	138
<i>Article 58 quinquies (nouveau)</i> (art. L. 231-2-1 du code du sport) : Dérogation à l'obligation de présenter un certificat médical lors de l'inscription à une compétition sportive transfrontalière.....	140
<i>Article 58 sexies (nouveau)</i> (art. L. 6235-1 [nouveau] du code du travail) : Développement de l'apprentissage transfrontalier.....	142
<i>Article 59</i> (art. L. 1522-1 et L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales) : Possibilité pour les collectivités territoriales et groupements étrangers de participer au capital des sociétés publiques locales.....	143
<i>Article 59 bis A (nouveau)</i> (art. L. 762-4 [nouveau] et L. 822-1 du code de l'éducation) : Possibilité pour les établissements publics d'enseignement supérieur, les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) et les collectivités territoriales et leurs groupements de créer des sociétés de droit privé dédiées à des constructions et aménagements universitaires	147
<i>Article 59 bis (supprimé)</i> (art. L. 3432-1 à L. 3432-3 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : Extension à l'ensemble des départements frontaliers des compétences reconnues à la Collectivité européenne d'Alsace en matière transfrontalière	149
Chapitre IV – Mesures de simplification de l'action publique locale en matière d'aménagement et d'environnement.....	152
<i>Article 60</i> (art. L. 218-1, L. 218-3, L. 218-4, L. 218-8, L. 218-11 à L. 218-13 du code de l'urbanisme, art. L. 132-3 et L. 192 [nouveau] du code de l'environnement) : Élargissement du droit de préemption des terres agricoles sur les aires d'alimentation des captages d'eau potable	152
<i>Article 61</i> (art. L. 122-4 du code de la voirie routière) : Financement des ouvrages autoroutiers non compris dans le contrat de concession	157
<i>Article 62</i> (art. L. 350-3, L. 181-2 et L. 181-3 du code de l'environnement) : Régime des alignements d'arbres	160
<i>Article 63</i> (art. L. 432-15 à L. 432-21 [nouveaux] du code de l'énergie ; L. 554-1, L. 554-10 et L. 554-12 [nouveau] du code de l'environnement) : Modification du régime de propriété des canalisations de gaz et du régime de responsabilité et de sanction en cas d'atteinte à certains réseaux.....	168
<i>Article 63 bis</i> (art. L. 121-46 du code de l'énergie) : Introduction d'un principe de non-concurrence de l'extension de la desserte de gaz avec le développement de la chaleur renouvelable.....	178
<i>Article 64 (supprimé)</i> (art. L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation, art. L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales, art. L. 1331-4, L. 1331-11 et L. 1331-11-2 [nouveau] du code de la santé publique, art. 18 et 24-11 [nouveau] de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) : Contrôle du raccordement des immeubles au réseau public d'assainissement collectif	180
<i>Article 64 bis A (supprimé)</i> (art. L. 1331-8 et L. 1331-11 du code de la santé publique) : Modification de la procédure de sanction du manquement aux obligations du propriétaire en matière d'assainissement.....	184
<i>Article 64 bis</i> (art. L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales, et art. L. 1331-11 du code de la santé publique) : Renforcement des prérogatives des autorités locales	

compétentes pour assurer le contrôle du raccordement des immeubles au réseau public de collecte des eaux pluviales urbaines.....	186
<i>Article 65</i> : Habilitation à réformer le régime de la publicité foncière par ordonnance.....	188
<i>Article 65 bis (nouveau)</i> (art. 10 de la loi du 31 mai 1846 relative à la navigation intérieure) : Exercice de la police de l'eau du système de répartition des eaux de la rivière Neste.....	191
<i>Article 65 ter (nouveau)</i> : Déplacement d'office des bateaux stationnés sur la Seine pour l'organisation des Jeux Olympiques de Paris 2024	192
Chapitre V – Mesures de simplification du fonctionnement des établissements publics	194
<i>Article 66</i> : Mutualisation des fonctions support de certains établissements publics de l'État.....	194
<i>Article 66 bis (nouveau)</i> (art. L. 212-4, L. 212-4-1 et L. 212-6-1 du code du patrimoine, art. L. 1421-1 du code général des collectivités territoriales) : Mutualisation des archives des personnes publiques	198
<i>Article 67</i> (art. L. 121-3 du code monétaire et financier) : Réforme des statuts de l'établissement public industriel et commercial La Monnaie de Paris.....	198
<i>Article 67 bis</i> (art. L. 1233-5 du code général des collectivités territoriales) : Instauration du comité social d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.....	203
Chapitre VI – Mesures liées à l'appel à projets France expérimentation au service de la relance et des activités économiques innovantes	208
<i>Article 68</i> (ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019 relative à l'exercice et au transfert, à titre expérimental, de certaines missions dans le réseau des chambres d'agriculture) : Prolongement de l'expérimentation relative à l'organisation des missions des chambres d'agriculture	208
<i>Article 68 bis</i> (art. L. 511-4 du code rural et de la pêche maritime) : Délégation aux chambres départementales d'agriculture de missions de service public relatives à la politique d'installation.....	214
<i>Article 69</i> : Élargissement à titre expérimental des possibilités de mise à disposition des fonctionnaires de l'État dans le cadre du mécénat de compétence	217
Chapitre VII – Transparence et agilité des entreprises publiques locales	225
<i>Article 70</i> (art. L. 1524-5 et L. 1862-3 du code général des collectivités territoriales) : Renforcement du contrôle des entreprises publiques locales par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires.....	225
<i>Article 71</i> (art. L. 1524-8 du code général des collectivités territoriales et L. 822-15 du code de commerce) : Renforcement du rôle des commissaires aux comptes dans les entreprises publiques locales	233
<i>Article 72</i> (art. 3 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique) : Extension du contrôle de l'Agence française anticorruption (AFA) à toutes les entreprises publiques locales.....	239

<i>Article 73</i> (art. L. 1524-1 du code général des collectivités territoriales) : Sanction du défaut de communication des délibérations des organes des entreprises locales au représentant de l'État.....	244
<i>Article 73 bis A</i> (art. L. 365-1 du code de l'environnement et L. 311-1-1 [nouveau] du code du sport) : Allègement de la responsabilité des propriétaires et gestionnaires de sites naturels ouverts au public	249
<i>Article 73 bis</i> (art. L. 1524-5-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Statut des élus locaux siégeant au sein des organes des filiales d'entreprises publiques locales.....	252
<i>Article 73 ter</i> (art. L. 1111-5-1 [nouveau] et L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales) : Conditions d'application des règles relatives aux conflits d'intérêts aux élus locaux représentant une collectivité territoriale ou un groupement au sein d'organismes extérieurs.....	257
<i>Article 73 quater A (nouveau)</i> (art. L. 1524-5, L. 2123-20, L. 3123-18, L. 4135-18, L. 5211-12 et L. 2573-7 du code général des collectivités territoriales, art. L. 123-8 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie) : Élargissement de l'encadrement des rémunérations des élus siégeant dans des sociétés d'économie mixte à l'ensemble des entreprises publiques locales et de leurs filiales	264
<i>Article 73 quater B (nouveau)</i> (art. L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales) : Autorisation d'absence pour les élus siégeant au sein d'organismes nationaux pour y représenter des associations nationales d'élus	265
<i>Article 73 quater (Supprimé)</i> (art. L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales) : Habilitation des sociétés publiques locales à exercer des activités accessoires	267
<i>Article 73 quinques A (nouveau)</i> (art. 19 <i>septies</i> et 19 <i>decies</i> de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947) : Extension des modalités de financement des sociétés coopératives d'intérêt collectif.....	271
<i>Article 73 quinques</i> (art. L. 243-8-1 [nouveau] et L. 243-9-1 [nouveau] du code des juridictions financières) : Suivi des observations des chambres régionales des comptes sur la gestion des entreprises publiques locales.....	271
<i>Article 73 sexies (Supprimé)</i> (art. 238 <i>bis</i> du code général des impôts) : Extension du régime fiscal du mécénat aux sociétés publiques locales culturelles	275
<i>Article 73 septies</i> (art. L. 4122-8 du code de la défense, art. L. 131-10 et L. 231-4-4 du code de justice administrative, art. L. 120-13 et L. 220-11 du code des juridictions financières art. 25 <i>quinquies</i> de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et art. 4 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) : Dispense de déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts en cas de cessation de fonctions avant deux mois.....	280
<i>Article 73 octies</i> (art. L. 4122-8 du code de la défense, art. L. 131-10 et L. 231-4-4 du code de justice administrative, art. L. 120-13 et L. 220-11 du code des juridictions financières art. 4 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) : Déclaration d'intérêts unique.....	284
<i>Article 73 nonies (nouveau)</i> (art. L. 1524-5-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Formation des élus siégeant dans les organes des sociétés d'économie mixte locales	290
<i>Article 73 decies (nouveau)</i> (art. 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013) : Clarification du contenu de la déclaration d'intérêts en y incluant les mandats et fonctions des cinq dernières années	291

<i>Article 73</i> undecies (<i>nouveau</i>) (art. 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013) : Harmonisation du délai de dépôt des déclarations de fin de fonctions auprès de la HATVP.....	292
Chapitre VIII – Modernisation des missions des chambres régionales des comptes.....	294
<i>Article 74</i> (art. L. 211-15, L. 235-1 et L. 245-1 [nouveaux] du code des juridictions financières) : Nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques territoriales des chambres régionales des comptes	294
<i>Article 74</i> bis A (art. L. 4134-1 du code général des collectivités territoriales) : Attribution d'une mission de prospective au Conseil économique, social et environnemental régional.....	298
<i>Article 74</i> bis B (art. L. 5211-11-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale de 20 000 habitants et plus de créer une mission d'information et d'évaluation	300
<i>Article 74</i> bis (art. L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales) : Renforcement de la portée des avis du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	303
<i>Article 74</i> ter (<i>supprimé</i>) (art. L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales) : Élargissement des conditions de saisine du CNEN.....	307
<i>Article 74</i> quater A (art. L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales) : Remplacement des membres du CNEN en cours de mandat.....	309
<i>Article 74</i> quater B (art. L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales) : Création d'une troisième vice-présidence du CNEN	312
<i>Article 74</i> quater (art. L. 5211-7, L. 5711-1, L. 5842-4 et L. 5843-1 du code général des collectivités territoriales) : Dérogation au scrutin secret pour l'élection des délégués des communes et des EPCI dans les syndicats de communes et les syndicats mixtes..	313
<i>Article 74</i> quinquies A (<i>supprimé</i>) (art. L. 3121-7 du code général des collectivités territoriales) : Permettre au conseil départemental de déterminer le siège de l'hôtel de département.....	315
<i>Article 74</i> quinquies (art. L. 2223-17, L. 2223-18-1-1 [nouveau], L. 2223-21-1, et L. 2223-33 du code général des collectivités territoriales) : Modifications en matière de droit funéraire.....	317
TITRE VIII – DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER	326
<i>Article 75</i> : Création à titre expérimental d'un état de calamité naturelle exceptionnelle en outre-mer	326
<i>Article 75</i> bis (<i>nouveau</i>) (articles L. 4823-1 et 4823-2 [nouveaux] du code du travail, article 218 <i>quater</i> [nouveau] de la loi n° 52-1322 du 15 décembre 1952 instaurant un code du travail dans les territoires et territoires associés relevant du ministère de la France d'outre-mer et article L. 312-13-1 du code de l'éducation) : Développement de la culture du risque dans le milieu professionnel et dans le cadre scolaire	331
<i>Article 76</i> (<i>supprimé</i>) : (articles 3, 4, 5 et 6 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, article 27 de la loi 2015-1268 du 14 octobre 2015, articles L. 2132-3-2, L. 5112-1 L. 5112-3, L. 5112-4, L. 5112-5, L. 5112-6, L. 5112-6-1 et L. 5112-9 du code général de la propriété des personnes publiques, articles, L. 211-1 et L. 211-2-2 du code de l'urbanisme) Propriété et aménagement de la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique.....	332

<i>Article 77</i> : (article 13 de l'ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005) Conditions de la prescription acquisitive immobilière à Mayotte.....	338
<i>Article 78</i> : (sous-section 3 de la section 3 du chapitre III du titre III du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales) Création dans les collectivités de Guadeloupe, de Guyane, de la Martinique, de La Réunion et de Mayotte d'une catégorie d'établissements publics à caractère industriel et commercial en matière de formation professionnelle	342
<i>Article 79</i> (article 5-1 de la loi du 6 août 1955) : Autorisation du recours aux conventions de mandat pour les Terres australes et antarctiques françaises.....	348
<i>Article 80</i> (articles L. 7124-2, L. 7124-3, L. 7124-5, L. 7226-2, L. 7226-3 et L. 7226-5 du code général des collectivités territoriales) : Modification des conseils économiques, sociaux, environnementaux, de la culture et de l'éducation (CESECE) de Guyane et de Martinique.....	351
<i>Article 81</i> : Ratification des dispositions de l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, prises sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution	354
<i>Article 82</i> : Adaptation et extension par ordonnances	357
<i>Article 83</i> (art. L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques) : Modalités de cession de biens immobiliers de l'État en Guyane.....	358
<i>Article 83 bis A</i> : Expérimentation en Guyane visant à remplacer l'obligation de réaliser une enquête publique par la participation du public	361
<i>Article 83 bis</i> (art. L. 321-36-6-2 [nouveau] du code de l'urbanisme) : Exonération de tout droit, taxe ou impôt des cessions gratuites d'immeubles domaniaux à l'établissement public foncier et d'aménagement de Guyane	363
<i>Article 83 ter A (nouveau)</i> (art. L. 181-39 du code rural et de la pêche maritime) : Suppression d'une disposition obsolète en matière de préemption agricole en Guyane.....	363
<i>Article 83 ter B (nouveau)</i> (art. L. 121-39-2 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime) : Adaptations de la loi littoral en Guyane et à Mayotte.....	364
<i>Article 83 ter</i> (articles 9A, 10, 11, 12, 13, 14 et 15 [nouveaux] et article 9 de la loi du 6 août 1955) : Statut de La Passion – Clipperton.....	365
<i>Article 83 quater A (nouveau)</i> : Article L. 614-1-2 [nouveau] du code de l'environnement Recherche et constatation des infractions à l'environnement en Nouvelle-Calédonie .	368
<i>Article 83 quater</i> (articles L. 5911-1, L. 5912-1, L. 5912-2, L. 5912-3, L. 59-12-4, L. 5913-1, L. 5913-2, L. 5914-1, L. 5915-1, L. 5915-2 et L. 5915-3 du code général des collectivités territoriales, et article L. 1811 -3 du code des transports) : Association des maires au congrès des élus départementaux et régionaux de Guadeloupe.....	369
TITRE IX – DISPOSITIONS RELATIVES À LA DISSOLUTION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE L'ÉTAT « HARAS NATIONAL DU PIN »..	372
<i>Article 84</i> : (sous-section 4 de la section 5 du chapitre III du titre V du livre VI du code rural et de la pêche maritime ; II de l'article 95 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt) Dissolution de l'établissement public du « Haras national du Pin »	372
AVIS FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	379

PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS DE LA COMMISSION DES LOIS	383
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES PAR LES RAPPORTEURS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	389
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	391
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	397
PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS POUR AVIS DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	399
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES PAR LES RAPPORTEURS POUR AVIS DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	402

TITRE VI MESURES DE DÉCONCENTRATION

Article 45

(art. L. 133-1, L. 133-9, L. 614-1, L. 624-1, et L. 635-1 du code l'environnement)

Octroi au préfet de la fonction de délégué territorial d'agences nationales

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article octroie au préfet de région la fonction de délégué territorial de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 12 de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires a ajouté le délégué général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) parmi les membres du conseil d'administration de l'Ademe.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a octroyé au préfet de département la fonction de délégué territorial de l'Office français de la biodiversité (OFB).

➤ **Position de la Commission**

Outre une mise en cohérence avec les dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, la Commission a adopté cet article en supprimant la disposition ajoutée par le Sénat tendant à octroyer au préfet de département la fonction de délégué territorial de l'OFB.

1. L'état du droit

a. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie - ci-après l'Ademe - est régie par le code de l'environnement aux articles L. 131-3 à L. 131-7 pour la partie législative, et R. 131-1 à R. 131-26-4 pour la partie réglementaire. Elle a été instituée par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990.

L'agence dispose dans chaque région d'une direction régionale.

L'article R. 131-16 du code de l'environnement dispose que le préfet de région est le « *délégué* » de l'ADEME. Toutefois, ce statut ne confère pas au préfet de région les mêmes prérogatives que celui de délégué territorial. Par exemple, selon l'étude d'impact, il ne lui permet pas « *de recevoir une délégation de compétence, ou d'adresser des directives d'action territoriale* ».

Pour y remédier, le décret n° 2012-509 du 18 avril 2012 prévoyait initialement que le préfet soit institué comme délégué territorial de l'ADEME.

Cependant, par décision du 20 février 2013, le Conseil d'État a annulé cette disposition en rappelant que l'Ademe avait le caractère d'une catégorie d'établissement public au sens de l'article 34 de la Constitution, et que par conséquent seul le législateur pouvait conférer au préfet un pouvoir hiérarchique au sein de l'établissement (Conseil d'État, 20 février 2013, 7^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies, n° 360307).

Missions de l'Ademe (II de l'article L. 131-3 du code de l'environnement)

Cet établissement public exerce des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation dans chacun des domaines suivants :

- 1° La prévention et la lutte contre la pollution de l'air ;
- 2° La prévention de la production de déchets, dont la lutte contre le gaspillage alimentaire ; la gestion des déchets ; la transition vers l'économie circulaire ; la protection des sols et la remise en état des sites pollués ;
- 3° Le réaménagement et la surveillance d'une installation de stockage de déchets ultimes autorisée après le 14 juillet 1992, lorsque ces opérations sont rendues nécessaires du fait d'une défaillance ou d'une insuffisance des garanties de l'exploitant ;
- 4° La réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ;
- 5° Le développement des technologies propres et économes ;
- 6° La lutte contre les nuisances sonores ;
- 7° La lutte contre le réchauffement climatique et l'adaptation au changement climatique.

b. L'office français de la biodiversité (OFB)

L'office français de la biodiversité (OFB) est un établissement public de l'État contribuant à la surveillance, la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité. Il est régi par les articles L. 131-8 à L. 131-17 du code de l'environnement.

Missions de l'OFB (I de l'article L. 131-9 du code de l'environnement)

L'office français de la biodiversité assure les missions suivantes :

1° Contribution à l'exercice des missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau, aux espaces naturels, aux espèces, à la chasse et à la pêche ainsi que des missions de police sanitaire en lien avec la faune sauvage ;

2° Développement de la connaissance, recherche et expertise sur les espèces, sur les milieux, leurs fonctionnalités et leurs usages, sur les services écosystémiques, sur les liens entre les changements climatiques et la biodiversité ainsi que sur les risques sanitaires en lien avec la faune sauvage. L'office pilote ou coordonne les systèmes d'information sur la biodiversité, l'eau, les milieux aquatiques et les milieux marins ;

3° Expertise et assistance en matière d'évaluation de l'état de la faune sauvage et de gestion adaptative des espèces mentionnée à l'article [L. 425-16](#) ;

4° Appui à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de l'eau et de la biodiversité, notamment à l'échelon territorial :

a) Soutien à l'Etat pour l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité définie à l'article [L. 110-3](#) et suivi de sa mise en œuvre ;

b) Contribution à la lutte contre la biopiraterie et suivi du dispositif d'accès aux ressources génétiques et de partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation ;

c) Appui à la mise en œuvre du principe mentionné au 2° du II de l'article [L. 110-1](#) et suivi des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité ;

d) Appui au suivi de la mise en œuvre des règlements et directives européens et des conventions internationales ainsi qu'aux actions de coopération ;

e) Appui à l'Etat et à ses établissements publics chargés de la gestion de l'eau, de la biodiversité et des espaces naturels, notamment en matière de lutte contre les pressions qui s'exercent sur la biodiversité, de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, de gestion de la faune sauvage, d'amélioration de ses habitats et de pratiques de gestion des territoires ;

f) Appui, en lien avec les comités de bassin, aux collectivités territoriales, à leurs groupements et à leurs établissements publics chargés de la gestion de l'eau, de la biodiversité et des espaces naturels, notamment en matière de lutte contre les pressions qui s'exercent sur la biodiversité, de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, de gestion de la faune sauvage, d'amélioration de ses habitats et de pratiques de gestion des territoires ;

g) Appui aux acteurs socio-économiques et aux associations de protection de l'environnement ou d'éducation à l'environnement dans leurs actions en faveur de la biodiversité ;

h) Soutien financier, à travers l'attribution d'aides financières à des projets en faveur de la biodiversité et de la gestion durable et équilibrée de la ressource en eau et à travers la garantie de la solidarité financière entre les bassins hydrographiques ;

5° Gestion, restauration et appui à la gestion d'espaces naturels, notamment de zones littorales comprenant des récifs coralliens et des écosystèmes associés ;

6° Communication, sensibilisation du public, accompagnement de la mobilisation et formation :

a) Accompagnement de la mobilisation citoyenne, de la société civile et des acteurs des secteurs économiques sur les enjeux de biodiversité, notamment sur le lien entre l'homme et la nature ;

b) Formation, notamment en matière de police, et appui aux actions de formation initiale et continue, en particulier dans le cadre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'enseignement agricole ;

c) Contribution à la structuration des métiers de la biodiversité et des services écologiques ;

Il est chargé pour le compte de l'État de l'organisation de l'examen du permis de chasser ainsi que de la délivrance du permis de chasser.

2. Le dispositif proposé

Le présent article, dans sa version adoptée en conseil des ministres, prévoit que **les préfets de région, de la collectivité de Corse et des collectivités d'outre-mer sont les délégués territoriaux de l'Ademe.**

Pour ce faire, le 1^o du présent article complète le IV de l'article L 131-3 du code de l'environnement par un alinéa qui prévoit que *« le représentant de l'État respectivement dans les régions, la collectivité de Corse et les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution est le délégué territorial de l'agence ».*

Attribuer au préfet la qualité de délégué territorial de l'Ademe doit permettre de renforcer la cohérence de l'action de l'État en matière de transition écologique à l'échelle de la région.

3. Les modifications du Sénat

Un amendement des rapporteurs adopté par la commission des lois du Sénat a institué **les représentants de l'État dans les départements, de la collectivité de Corse et des collectivités d'outre-mer comme délégués territoriaux de l'OFB.** L'intention du Sénat est ainsi de dupliquer à l'OFB le dispositif proposé pour l'Ademe.

Pour ce faire, le 2^o du présent article insère un alinéa à l'article L. 131-9 du code de l'environnement qui prévoit que *« pour l'exercice des missions de l'office dans les territoires relevant de son ressort, le représentant de l'État respectivement dans le département, la collectivité de Corse ou la collectivité régie par les articles 73 ou 74 de la Constitution est le délégué territorial de l'office ».*

Le 3^o du présent article procède à des coordinations aux articles L. 614-1, L. 624-1 et L. 635-1 du code l'environnement. Il a également été inséré par un amendement des rapporteurs adopté par la commission des lois du Sénat.

En séance publique, le Gouvernement a déposé un amendement pour supprimer les modifications apportées par le Sénat aux motifs que l'OFB *« vient*

d'être créé » et que « ses missions sont très différentes de celles de l'Ademe, car il n'instruit pas de dossiers d'aide à l'échelon local ». Cet amendement du Gouvernement n'a toutefois pas été adopté par le Sénat.

4. La position de la Commission

En premier lieu, à l'initiative de votre rapporteure, et avec un avis favorable du Gouvernement, la Commission a procédé à une **mise en cohérence du présent article avec les dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie**. Elle a rétabli la rédaction d'origine du présent article concernant la qualité de délégué territorial de l'Ademe accordée au Haut-Commissaire de la République en Nouvelle Calédonie qui a été supprimée par le Sénat. La désignation du Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie en tant que délégué territorial de l'Ademe permettra de garantir la bonne articulation de l'agence avec l'action des autres services de l'État au niveau local et national.

En deuxième lieu, la Commission a adopté deux amendements identiques, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, présentés par votre rapporteure et par M. Leclabart, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Ces amendements ont supprimé l'ajout du Sénat tendant à octroyer au préfet de département la fonction de délégué territorial de l'OFB.

*

* *

Article 46

(articles L. 213-8, L. 213-8-1 et L. 213-9-2 du code de l'environnement)

Renforcement du rôle du préfet dans l'attribution des aides des agences de l'eau

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article renforce le rôle du préfet coordonnateur de bassin dans le fonctionnement des agences de l'eau en systématisant l'attribution à celui-ci de la présidence du conseil d'administration et en lui confiant la mission de porter à la connaissance de ce conseil d'administration les priorités de l'État ainsi que la synthèse des projets de l'État et des collectivités territoriales.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 134 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique a modifié la composition du collège d'élus des comités de bassin pour renforcer la présence des parlementaires.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a modifié le présent article de façon à ce que le rapport sur les priorités de l'État dans les territoires ne soit pas présenté par le préfet coordonnateur de bassin devant le conseil d'administration de l'agence de l'eau, mais par les préfets de département devant le comité de bassin. Il a également prévu une obligation d'information des collectivités territoriales et de leurs groupements, de la part de l'agence de l'eau, sur les subventions que celle-ci leur verse.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a rétabli la version initiale du présent article.

1. L'état du droit

La ressource en eau est gérée au niveau local par trois types d'intervenants : le préfet coordonnateur de bassin, le comité de bassin, et l'agence de l'eau.

En premier lieu, un préfet coordonnateur de bassin est prévu dans chaque bassin par l'article L. 213-7 du code de l'environnement. Il s'agit du préfet de la région où le comité de bassin a son siège. Il anime et coordonne la politique de l'État en matière de police et de gestion des ressources en eau afin de réaliser l'unité et la cohérence des actions déconcentrées de l'État. En matière de politique de l'eau, le préfet coordonnateur de bassin est « *l'autorité compétente* » au sens de la directive cadre sur l'eau n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

En deuxième lieu, un comité de bassin est institué, par l'article L. 213-8 du code de l'environnement, dans chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques. Ce comité est constitué par quatre collèges : un collège d'élus comprenant des parlementaires et des élus locaux (40 %), un collège de représentants des usagers non économiques (20 %), un collège de représentants des usagers économiques (20 %), et un collège de représentants de l'État ou de ses établissements publics (20 %).

En troisième lieu, l'article L. 213-8-1 du même code institue une agence de l'eau dans chaque bassin ou groupement de bassins. Les agences de l'eau, au nombre de six, sont des établissements publics de l'État chargés d'assurer une gestion coordonnée de la ressource en eau à l'échelle du bassin. Elles ont notamment pour rôle de prélever des redevances en application de l'article L. 213-10 du code précité, et de verser des subventions aux personnes publiques et privées, notamment pour financer des travaux d'intérêt commun à l'échelle du bassin.

Leur conseil d'administration comprend :

- un président nommé par décret ;
- des représentants désignés par le collège d'élus et les deux collèges d'usagers du comité de bassin ou de groupement de bassins ;
- des représentants de l'État ou de ses établissements publics ;
- et un représentant du personnel.

Selon l'étude d'impact, historiquement, la présidence du conseil d'administration était partagée de manière égale entre les préfets coordonnateurs de bassin et les ingénieurs généraux du ministère de l'environnement. Suite à un arbitrage du président de la République, depuis février 2021, les présidences du conseil d'administration des agences de l'eau sont toutes occupées par des préfets coordonnateurs de bassin.

L'article L. 213-8 précité dispose que le comité de bassin définit les orientations de l'action de l'agence de l'eau et participe à l'élaboration des décisions financières de cette agence. Le conseil d'administration est tenu de consulter le comité de bassin, notamment sur celles de ses délibérations qui sont relatives au programme pluriannuel d'intervention et aux taux des redevances, qui ne peuvent être arrêtés qu'après avis conforme du comité de bassin.

Enfin, l'article L. 213-9-2 du code de l'environnement traite des dispositions financières des agences de l'eau.

2. Le dispositif proposé

Le présent article, dans sa version initiale adoptée en conseil des ministres, avait pour objet le **renforcement du rôle du préfet coordonnateur de bassin** au sein des agences de l'eau.

Le 1° prévoyait que celui-ci soit **membre et président du conseil d'administration de l'agence de l'eau**. Pour ce faire, il modifiait l'article L. 213- 8-1 du code de l'environnement.

Le 2° prévoyait que le préfet coordonnateur de bassin fasse un rapport au conseil d'administration de l'agence de l'eau, sur les priorités et la synthèse des projets de l'État et des collectivités territoriales. Il insérait un nouvel alinéa à l'article L. 213-9-1 du code précité disposant que « *le préfet coordonnateur de bassin, après avoir recueilli l'avis des préfets de départements, porte à la connaissance du conseil d'administration les priorités de l'État et la synthèse des projets de l'État et des collectivités territoriales dans les domaines de compétence de l'agence et en lien avec les enjeux du territoire* ». Ceci devait permettre, selon l'étude d'impact, de donner **un rôle plus important au préfet coordonnateur de**

bassin dans le processus d'établissement du programme pluriannuel d'intervention de l'agence de l'eau.

3. Les modifications apportées par le Sénat

La rédaction du présent article – qui modifie la section du code de l'environnement relative aux comités de bassin et aux agences de l'eau (alinéa 1) – a été intégralement réécrite par l'adoption par la commission des lois du Sénat d'un amendement des rapporteurs.

Le 1° (alinéas 3 et 4) conserve la disposition proposée par le Gouvernement faisant du préfet coordinateur de bassin le président du conseil d'administration de l'agence de l'eau, et modifie pour ce faire la rédaction du 1° de l'article L. 213-8-1 du code précité.

Le 2° du présent article (alinéa 5) a, en revanche, été supprimé par le Sénat. Il définissait le rôle du préfet coordinateur de bassin et lui confiait la mission d'effectuer un rapport, devant le conseil d'administration de l'agence de l'eau, relatif aux priorités et la synthèse des projets de l'État et des collectivités territoriales.

Le 1° A (alinéa 2) prévoit, à l'inverse, un **rôle accru pour les préfets de département**. L'amendement des rapporteurs du Sénat a en effet prévu que **le rapport soit fait devant le comité de bassin (au lieu du conseil d'administration de l'agence de l'eau) et par les préfets de département (au lieu du préfet de région)**.

Il insère une nouvelle phrase à l'article L. 213-8 du code de l'environnement qui dispose que « *les représentants de l'État dans les départements constituant le bassin présentent annuellement au comité de bassin les priorités de l'État et les projets de l'État et des collectivités territoriales dans les domaines de compétence de l'agence* », ceci afin de permettre aux comités de bassin d'accomplir au mieux leur mission de définition des orientations des agences de l'eau.

Selon le rapport de la commission des lois du Sénat, le dispositif du Gouvernement aurait pu « *conduire à marginaliser, au sein de la gouvernance des agences de l'eau, les comités de bassin dont le rôle est précisément de définir les orientations de l'action de l'agence* ». Selon l'exposé sommaire de l'amendement adopté, la rédaction retenue par le Sénat évite que les comités de bassin « *ne soient privés de leur fonction d'instance stratégique* ». Elle permet aussi que le rapport soit rendu par des préfets qui ont « *une appréhension détaillée des enjeux posés par la gestion de l'eau en proximité* ».

En pratique, le dispositif adopté par le Sénat impliquerait que plusieurs préfets effectuent de façon successive la présentation de leur rapport devant le comité de bassin.

Enfin, le Sénat a ajouté une disposition au 3° (alinéas 6 et 7) du présent article en insérant un nouvel alinéa à l'article L. 213-9-2 qui dispose que « *l'agence notifie par tout moyen aux collectivités territoriales et à leurs groupements attributaires de subventions l'échéancier de leur versement et leur montant* ».

Cette disposition est issue de l'amendement adopté des rapporteurs de la commission des lois du Sénat. Elle institue une **obligation d'information des collectivités territoriales et de leurs groupements, de la part de l'agence de l'eau, sur les subventions que celle-ci leur verse.**

4. La position de la Commission

La Commission a adopté deux amendements identiques, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, présentés par votre rapporteure et par M. Leclabart, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Ces amendements ont rétabli la version initiale du texte. Les modifications du Sénat apparaissent en effet complexes à mettre en œuvre car elles obligeraient plusieurs préfets à effectuer de façon successive la présentation de leur rapport devant le comité de bassin.

*

* *

Article 46 bis (supprimé)

(art. L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales)

Renforcement de l'État déconcentré : autorisation préfectorale pour déroger à des textes réglementaires

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article rétablit l'article L. 1111-6 du code général des collectivités pour étendre les pouvoirs des préfets en matière de dérogation aux normes réglementaires en leur permettant d'accorder aux collectivités la possibilité de déroger à des textes réglementaires relevant de leurs domaines de compétence.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales a été abrogé par l'ordonnance n° 2009-1530 du 10 décembre 2009 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

Les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire propre pour l'exercice de leurs compétences par application de l'article 72 de la Constitution.

En revanche – sous réserve des dispositions applicables en outre-mer et régies par l'article 73 de la Constitution – elles ne disposent pas du pouvoir réglementaire d'application de la loi, lequel est confié au seul Premier ministre conformément à l'article 21 de la Constitution.

Le Premier ministre peut ajuster son pouvoir réglementaire et prévoir des possibilités de dérogation.

Ainsi, le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 accorde un pouvoir de dérogation au préfet en matière réglementaire pour un motif d'intérêt général. À cet effet, ce décret autorise le représentant de l'État dans la région ou le département à prendre des décisions dérogeant à la réglementation dans certains domaines, afin de tenir compte, sous certaines conditions, des circonstances locales.

Les domaines pouvant faire l'objet d'une dérogation, par application de l'article 1^{er} du décret précité, sont les suivants :

– « *Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales* ;

– « *Aménagement du territoire et politique de la ville* ;

– « *Environnement, agriculture et forêts* ;

– « *Construction, logement et urbanisme* ;

– « *Emploi et activité économique* ;

– « *Protection et mise en valeur du patrimoine culturel* ;

– « *Activités sportives, socio-éducatives et associatives.* »

La dérogation doit répondre aux conditions suivantes :

– être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ;

– avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ;

– être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ;

– et ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Cet article a été inséré par la commission des lois du Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement des rapporteurs. Il vise à **étendre les pouvoirs des préfets en matière de dérogation aux normes réglementaires en leur permettant d'accorder aux collectivités la possibilité de déroger à des textes réglementaires relevant de leurs domaines de compétence.**

Autrement dit, le dispositif introduit par le Sénat permet, après autorisation du préfet de département, aux collectivités territoriales de déroger, dans leurs domaines de compétences, aux règles fixées par les décrets lorsque le législateur a attribué au pouvoir réglementaire national l'édiction des normes d'application.

Le dispositif introduit par le Sénat prévoit ainsi que le représentant de l'État peut autoriser, par arrêté motivé, les collectivités territoriales ou leurs groupements à déroger aux règles fixées par voie réglementaire dans leurs domaines de compétence. Pour ce faire, il rétablit l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales.

Selon le rapport de la commission, cette disposition aurait pour effet de « *renforcer l'application du principe de différenciation* ».

La dérogation préfectorale devrait répondre à plusieurs critères :

- un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ;
- une compatibilité avec les engagements européens et internationaux de la France ;
- une absence d'atteinte aux intérêts de la défense nationale et à la sécurité des personnes et des biens ;
- et une absence d'atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il serait dérogé.

Enfin, il est prévu que les matières dans lesquelles ces dérogations puissent intervenir soient définies par décret en Conseil d'État.

Ainsi que l'a fait valoir la Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales lors des débats en séance publique au Sénat, **il n'est pas certain que le dispositif adopté par le Sénat soit compatible avec la règle constitutionnelle qui confie au seul Premier ministre le pouvoir réglementaire d'application des lois.** C'est la raison pour laquelle les possibilités

de dérogation accordées aux préfets relèvent, en l'état du droit, d'un décret et non de la loi.

Par ailleurs, l'article 2 du projet de loi prévoit une extension du pouvoir réglementaire propre des collectivités territoriales qui répond à l'objectif de différenciation.

3. La position de la Commission

Un tel droit de dérogation méconnaît les règles de compétences fixées par la Constitution qui ne permettent qu'au pouvoir réglementaire national de déroger ou d'autoriser à déroger à des dispositions réglementaires nationales.

Pour cette raison, la Commission a adopté deux amendements de suppression du présent article, avec un avis favorable du Gouvernement, présentés par votre rapporteure, d'une part, et par les membres du groupe La République en Marche, d'autre part.

*
* *

Article 46 ter (supprimé)

(article L. 2255-1 du code général des collectivités territoriales)

Renforcement de l'État déconcentré : généralisation de l'information préalable des collectivités en cas de suppression d'un service public

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article généralise l'information préalable des collectivités territoriales en cas de suppression d'un service public.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 159 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a imposé au représentant de l'État de communiquer, au moins six mois à l'avance, au maire et au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) toutes les informations justifiant la fermeture d'un service public situé dans le périmètre d'une opération de revitalisation de territoire (ORT).

➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

L'article L. 2255-1 du code général des collectivités territoriales impose au représentant de l'État de communiquer, au moins six mois à l'avance, au maire et au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) toutes les informations justifiant la fermeture d'un service public situé dans le périmètre d'une opération de revitalisation de territoire (ORT). Le représentant de l'État doit également indiquer les mesures envisagées pour permettre localement le maintien de ce service sous une autre forme.

Ces informations sont également transmises à la région et au département.

Opération de revitalisation de territoire (ORT)

L'ORT a été créée par l'article 157 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – dite « loi Élan » – du 23 novembre 2018. Elle est codifiée à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation.

L'ORT est formalisée par une convention et a pour but de lutter contre la dévitalisation des centres-villes. La convention définit le périmètre des secteurs d'intervention, parmi lesquels figure nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre signataire.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative des rapporteurs, la commission des lois du Sénat a adopté un amendement généralisant l'information préalable des collectivités en cas de suppression d'un service public.

L'article ajouté prévoit ainsi de supprimer, à l'article L. 2255-1 du code général des collectivités territoriales, la référence au périmètre de l'information préalable, actuellement limitée aux territoires relevant d'une ORT.

3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteure, et avec un avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article.

En effet, la généralisation de l'information préalable des collectivités en cas de fermeture envisagée d'un service public, actuellement restreinte aux territoires faisant l'objet d'une ORT, poserait un certain nombre de difficultés pratiques et ne serait pas toujours pertinente, en particulier dans les territoires très denses dans lesquels l'État est régulièrement conduit à réorganiser ses services.

Par ailleurs, l'information des élus sur les fermetures ou déplacements de services envisagés sur leur territoire a d'ores-et-déjà vocation à être assurée au sein des instances de suivi des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP).

*
* *

Article 46 quater (supprimé)
(articles L. 2334-36, L. 2334-37, L. 2334-42, L. 2334-43 [nouveau], L. 2522, L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales)

Renforcement de l'État déconcentré : modalités d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article réforme les modalités d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 259 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a prévu que le représentant de l'État dans le département présente chaque année à la commission prévue en matière de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) les orientations que le représentant de l'État dans la région prévoit de mettre en œuvre en ce qui concerne la DSIL.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

Les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent bénéficier de subventions d'investissement au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Les critères et modalités d'attribution de ces deux dotations sont régies par le code général des collectivités territoriales et divergent sur plusieurs points.

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est attribuée par le représentant de l'État dans le département à des communes et des EPCI répondant

à des critères démographiques précis (densité, nombre d'habitants). Comme son intitulé l'indique, les critères ont été fixés de façon à ce qu'elle bénéficie au monde rural.

Elle a pour objet la réalisation d'investissements ou de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif, touristique ou de projets favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural. Une commission départementale compétente en matière de DETR détermine chaque année les catégories d'opérations prioritaires éligibles à la dotation et fixe les taux minimaux et maximaux de subvention applicable à chacune des catégories

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) est attribuée par le représentant de l'État dans la région et est destinée à la réalisation d'opérations structurantes et à fort impact sur le territoire et le quotidien des habitants. La commission départementale compétente en matière de DETR est informée des orientations que le représentant de l'État dans la région prévoit de mettre en œuvre en ce qui concerne la DSIL.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative des rapporteurs, la commission des lois du Sénat a adopté un amendement qui réforme les modalités d'attribution de la DSIL.

L'article ajouté vise à ce que les subventions de l'État au titre de la DSIL soient principalement attribuées par le préfet de département, et non plus par le préfet de région.

Toutefois, afin que les préfets de région puissent opérer une forme de redistribution entre les départements, s'ils l'estiment nécessaire, et financer d'éventuels projets d'ampleur régionale, l'article adopté réserve une quote-part égale à 20 % du montant de la DSIL, qui continuerait à être répartie par le préfet de région.

Ce faisant, la commission des lois du Sénat a voulu réaffirmer « *sa position constante* » de favoriser l'attribution de la DSIL au niveau départemental.

Le dispositif introduit par le Sénat instaure également une commission départementale des investissements locaux, chargée de contrôler la répartition de la DETR et de la part départementale de la DSIL. Cette commission obéirait au même régime que l'actuelle commission relative à la DETR, mais ses compétences seraient renforcées. Elle serait destinataire de la liste des demandes de subvention attribuées par le préfet de département et appelée à formuler un avis sur la liste complète des subventions projetées.

Le Gouvernement a présenté au Sénat un amendement tendant à la suppression de cet article.

En effet, le débat sur les modalités d'attribution de la DSIL a eu lieu à plusieurs reprises lors de l'examen des différents projets de lois de finances de la législature.

La position exprimée par le Sénat n'a pas été retenue précédemment par l'Assemblée nationale aux motifs que la DSIL et la DETR obéissent à des logiques différentes qui justifient des modalités différentes d'attribution.

3. La position de la Commission

Le dispositif introduit par le Sénat ayant déjà été discuté et rejeté à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, la Commission a supprimé le présent article à l'initiative de votre rapporteure, et avec un avis favorable du Gouvernement.

Par ailleurs, les critères et modalités d'attribution de la DSIL et de la DETR répondent à des enjeux bien distincts, ce qui justifie de ne pas fusionner les deux commissions.

*

* *

Article 46 quinquies (supprimé)

(article 4 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République)

Renforcement de l'État déconcentré : rôle prépondérant du représentant de l'État dans le département

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article prévoit que toute décision de l'État au niveau territorial, y compris lorsqu'elle relève du niveau de la circonscription régionale, est prise par le représentant de l'État dans le département ou sur sa délégation

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 6 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration a prévu que, sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'État, la circonscription départementale est l'échelon territorial de mise en œuvre des politiques nationales et de l'Union européenne.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

L'article 4 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République prévoit que :

« Pour exercer leurs missions, les services déconcentrés des administrations civiles de l'État sont, sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'État, organisés dans le cadre des circonscriptions territoriales suivantes :

« - circonscription régionale ;

« - circonscription départementale ;

« - circonscription d'arrondissement. »

« L'évolution des limites des collectivités territoriales est sans incidence sur les circonscriptions administratives de l'État. »

L'article 6 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration prévoit que *« sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'État, la circonscription départementale est l'échelon territorial de mise en œuvre des politiques nationales et de l'Union européenne »*.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative des rapporteurs, la commission des lois du Sénat a adopté un amendement ajoutant un alinéa à l'article 4 de la loi du 6 février 1992 et qui prévoit que *« toute décision de l'État au niveau territorial, y compris lorsqu'elle relève du niveau de la circonscription régionale, est prise par le représentant de l'État dans le département ou sur sa délégation »*.

Le dispositif adopté par le Sénat reprend un principe qui a été affirmé dans la charte de la déconcentration et qui figure à l'article 6 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015.

Il ne reprend toutefois pas les exceptions selon lesquelles ce principe s'applique **sauf dispositions contraires prévues par la loi ou un décret en Conseil d'État**. Par conséquent, il généralise le principe d'une départementalisation complète des décisions prises par l'État, et lui donne un rang législatif.

Ce dispositif suscite dès lors plusieurs interrogations.

En effet, la répartition des attributions et des compétences entre les services relève du pouvoir exécutif et présente un caractère réglementaire. Il revient au Gouvernement d'intervenir en ce domaine pour tirer toutes les leçons de la crise et adapter, le cas échéant, la charte de la déconcentration précitée pour favoriser une mise en œuvre différenciée des politiques publiques au plus près des territoires.

En outre, la généralisation de la départementalisation risquerait de complexifier plus que de faciliter la mise en œuvre des politiques publiques.

3. La position de la Commission

La répartition des attributions et des compétences entre les diverses autorités et les services qui relèvent du pouvoir exécutif présente un caractère réglementaire.

Pour cette raison, la Commission a adopté deux amendements de suppression du présent article, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, présentés par votre rapporteure et M. Jean-René Cazeneuve.

*

* *

Article 46 sexies A (nouveau)

Médiation préfectorale en cas de difficultés pour l'installation d'un cirque itinérant sur le domaine public d'une commune

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a été introduit par l'adoption d'un amendement CL1659 de M. Questel, avec un double avis favorable de votre rapporteure et du Gouvernement.

La loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes a été adoptée définitivement le 18 novembre dernier. Elle prévoit l'interdiction, dans un délai de sept ans, de la présentation d'animaux d'espèces non domestiques dans les spectacles de cirques itinérants.

Afin de faciliter les installations des cirques itinérants d'animaux sauvages pendant cette période de transition de sept ans, le présent article confie aux préfets le soin de favoriser le dialogue et la concertation préalables entre les communes et les exploitants de cirques itinérants qui rencontreraient des difficultés à s'établir sur le domaine public desdites communes. Il précise que la médiation du préfet a pour objet la recherche d'un terrain d'établissement pour l'exploitant du cirque itinérant.

*

* *

Article 46 sexies (supprimé)

(article L. 1232-1 du code général des collectivités territoriales)

**Conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires
(ANCT)**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article vise à accroître la représentation des élus au sein du conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La composition du conseil d'administration de l'ANCT a été définie par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

L'article L. 1232-1 du code général des collectivités territoriales précise la composition du conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Le conseil d'administration comprend, avec voix délibérative, des représentants de l'Etat et de la Caisse des dépôts et consignations, représentant au moins la moitié de ses membres, deux députés, deux sénateurs ainsi que des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que du personnel de l'agence.

Il doit être composé de manière à favoriser une juste représentation de la diversité des territoires métropolitains et ultramarins. Il doit également être composé de manière à ce que l'écart entre le nombre d'hommes et le nombre de femmes ne soit pas supérieur à un.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le présent article a été introduit par l'adoption d'un amendement en séance au Sénat présenté par les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et

écologiste, ayant fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission et défavorable du Gouvernement.

L'objectif poursuivi par les auteurs de l'amendement est de mieux représenter les élus locaux au sein du conseil d'administration de l'ANCT.

Pour ce faire, le présent article insère un alinéa à l'article L. 1232-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit une parité entre :

– les représentants de l'État et de la Caisse des dépôts et consignations, d'une part ;

– et les représentants de la diversité des collectivités territoriales et de leurs groupements, des députés et des sénateurs, et des représentants du personnel de l'agence, d'autre part.

Cependant, l'ANCT existe depuis le 1^{er} janvier 2020 et il peut paraître prématuré, pour un opérateur si jeune, de modifier ses règles constitutives avant même qu'elles aient pu être évaluées.

Sur le fond, il faut rappeler que l'ANCT est un opérateur de l'État, financé *via* une subvention pour charges de service public. La composition du conseil d'administration de l'agence a donc vocation à donner une majorité aux représentants de l'État et à la Caisse des dépôts et consignations.

3. La position de la Commission

La composition du conseil d'administration de l'ANCT a vocation à donner une majorité aux représentants de l'État et à la Caisse des dépôts et consignations, compte tenu notamment du mode de financement de l'agence.

Pour cette raison, la Commission a adopté deux amendements de suppression du présent article, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, présentés par votre rapporteure, d'une part, et par M. Leclabart, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, d'autre part.

*

* *

Article 47

(art. L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales)

Révision des contrats de cohésion territoriale

Rétabli par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article définit le contenu, l'objet et les principes des contrats de cohésion territoriale conclus entre l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et les collectivités territoriales.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les contrats de cohésion territoriale ont été institués par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a supprimé cet article.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a rétabli l'article mais dans une version différente de sa rédaction initiale. L'article rétabli se limite en effet à la suppression de la référence à un décret d'application prévu par l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales, régissant les contrats de cohésion territoriale.

1. L'état du droit

Les contrats de cohésion territoriale ont été institués par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Le contrat de cohésion territoriale est défini – à la première phrase du II de l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales – comme l'instrument par lequel l'ANCT décline au niveau déconcentré ses programmes nationaux territorialisés. Il est également prévu qu'un décret précise les modalités de mise en œuvre desdits programmes au moyen des contrats de cohésion territoriale.

Les programmes nationaux de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

L'ANCT décline les priorités de différents ministères dans le cadre de ses programmes nationaux d'appui, qui visent notamment à consolider les coopérations interterritoriales entre collectivités.

Tel est le cas, en matière d'aménagement du territoire, des programmes *Action cœur de ville*, *Petites villes de demain (PVD)*, *France Services*, *Territoires d'industrie*, *Avenir Montagnes Ingénierie*, ou encore, pour le développement du numérique, des programmes *France Très Haut Débit (THD)*, *Inclusion numérique*, *Nouveaux lieux-Nouveaux liens*, et *France Mobile*.

Les deux phrases suivantes (et dernières phrases) du II de l'article précité prévoient que les contrats de cohésion territoriale « *s'articulent avec les projets de territoire élaborés par les collectivités territoriales et leurs groupements* » et peuvent « *intégrer tout autre contrat, prévu par les lois et règlements en vigueur, relatif à l'aménagement du territoire, à la politique de la ville, au numérique ou à tout autre domaine relevant des compétences* » de l'ANCT.

En résumé, le contrat de cohésion territoriale avait vocation à devenir le cadre contractuel unifié permettant d'homogénéiser et de rationaliser les différentes démarches contractuelles engagées par l'ANCT avec les différents types de collectivités territoriales.

Il n'a cependant jamais été déployé en tant que tel. Il subsiste à ce jour une multitude de démarches contractuelles, essentiellement au niveau infra-régional.

La contractualisation avec les collectivités territoriales

La contractualisation est un mode de relations entre l'État et les collectivités territoriales qui permet notamment, dans un cadre pluriannuel, de définir les projets pour lesquels des crédits sont prioritairement alloués.

Si la coopération est régie par un cadre unifié au niveau des régions, tel n'est pas le cas au niveau infra-régional qui se caractérise par une multitude de cadres contractuels.

Au niveau régional, les contrats de plan État-Région (CPER), créés par les articles 11 à 13 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, constituent le cadre contractuel de coopération entre État et les régions. Plusieurs générations de CPER se sont succédées (1984-1988, 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2014, 2015-2020). La nouvelle génération de CPER porte sur la période 2021-2027 et fixe un engagement minimum de l'État de 20 milliards d'euros. Les CPER ont vocation à financer les projets exerçant un effet levier pour l'investissement local

Il n'existe en revanche pas de cadre unifié pour les départements et le bloc communal. Différents types de contractualisation ont été institués au fil du temps par divers textes, le plus souvent des circulaires (contrats de ruralité, contrats de ville, pactes territoriaux de développement, pacts État-métropoles, contrats de revitalisation bourg-centre, contrats de transition écologique, contrats de redynamisation des sites de défense, contrats de station touristique, etc).

La multiplicité des cadres contractuels concourt, comme le relève le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, à « *un manque de cohérence, à la perte d'efficacité et à la faible lisibilité de l'action publique territoriale* ».

Un effort de rationalisation a été entrepris avec la création des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) par la circulaire du 20 novembre 2020. Les CRTE ont vocation à regrouper les démarches contractuelles existantes. Ils doivent, à ce titre, se substituer aux contrats de ruralité arrivés à échéances fin 2020, dont ils peuvent poursuivre certaines orientations et actions (ils peuvent également conserver l'intitulé « contrats de ruralité »).

Les CRTE devront également intégrer les programmes d'appui mis en œuvre par le Gouvernement au profit des territoires (*Action cœur de ville, Petites villes de demain, France services, France Très Haut Débit, France mobilités*)

Ils ont vocation à traiter l'ensemble des enjeux du territoire, dans une approche transversale et cohérente, notamment en matière de développement durable, d'éducation, de sport, de santé, de culture, de revitalisation urbaine, de mobilités, de développement économique, d'emploi, d'agriculture, d'aménagement numérique.

2. Le dispositif proposé par le Gouvernement et supprimé par le Sénat

Le présent article a été supprimé par la commission des lois du Sénat à la suite de l'adoption de deux amendements identiques des rapporteurs, d'une part, et de M. Jean-Louis de Nicolaÿ, d'autre part.

L'article supprimé avait pour objet de **définir, dans la loi, le cadre juridique des contrats de cohésion territoriale**. Le but poursuivi était, selon l'exposé des motifs, une « *bonne coordination des politiques publiques* », avec un « *objectif de simplification et d'unification des outils contractuels au niveau*

infrarégional ». Il s’agissait en clair de donner un nouveau souffle aux contrats de cohésion territoriale qui, malgré une apparition dans la loi en 2020, ne se sont pas déployés et n’ont pas joué le rôle unificateur voulu par le législateur.

Pour ce faire, l’article supprimé modifiait le II de l’article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales (alinéa 1).

Le 1° (alinéa 2) supprimait le renvoi à des mesures réglementaires pour la définition des modalités de mise en œuvre des contrats de cohésion territoriale.

Le 2° (alinéa 3) supprimait les deux phrases qui définissent, en l’état du droit, l’objet et le contenu des contrats de cohésion territoriale.

Le 3° (alinéas 4 à 16) précisait, par l’insertion de douze nouveaux alinéas, le cadre applicable aux contrats de cohésion territoriale et les principes qu’ils devaient respecter.

Il était notamment prévu que la catégorie de contrat de cohésion territoriale n’avait vocation qu’à « *intégrer* » les contrats existants.

Nouvelle définition proposée des contrats de cohésion territoriale par l'article 47 du projet de loi

« Les contrats de cohésion territoriale permettent, à partir du projet de territoire élaboré par les collectivités territoriales et leurs groupements et partagé avec l'État ainsi, le cas échéant, que les acteurs économiques et sociaux du territoire, de coordonner les modalités d'intervention et de soutien de l'État et des établissements publics nationaux aux projets et aux politiques portés par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. La région et le département peuvent également être parties prenantes à ces contrats.

« Les contrats de cohésion territoriale intègrent l'ensemble des contrats territoriaux conclus entre l'État et les collectivités territoriales ou leurs groupements relatifs à la cohésion et l'aménagement du territoire et peuvent intégrer tout autre contrat, prévu par les lois et règlements en vigueur.

« Le représentant de l'État dans la région est le garant de l'articulation des contrats de cohésion territoriale au niveau régional.

« Les contrats de cohésion territoriale respectent les principes suivants :

« – leur périmètre d'intervention est déterminé au niveau local, en cohérence avec les bassins de vie et d'emploi ;

« – les contrats de cohésion territoriale concourent à la bonne coordination des politiques publiques dans le cadre d'une approche transversale prenant en considération les spécificités et enjeux du territoire ;

« – ils font l'objet d'un pilotage associant les cosignataires et partenaires intéressés et définissent le rôle des collectivités territoriales et de leurs groupements dans la mise en œuvre des projets contractualisés ;

« – ils précisent les modalités de financement des projets par l'État, les collectivités territoriales et les autres financeurs, dans le respect de leurs compétences respectives et de la participation minimale du maître d'ouvrage prévue à l'article L. 1111-10 ;

« – ils prévoient les modalités d'association des citoyens et des associations à la définition des projets envisagés ;

« – ils définissent les modalités de coopération avec les autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités de l'aire urbaine ou du bassin de vie ;

« – ils favorisent l'innovation et l'expérimentation dans les modes d'intervention retenus ;

« – ils précisent leurs modalités de suivi et d'évaluation. »

Dans son avis, le Conseil d'État a regretté le « caractère peu prescriptif et peu précis » du dispositif proposé. Il a, en outre, estimé que les principes d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des contrats de cohésion territoriale ne relevaient pas du domaine de la loi.

L'exposé sommaire de l'amendement de suppression adopté par la commission des lois du Sénat met également en avant le caractère « illisible » du « paysage de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales ». Or,

la création des contrats de cohésion territoriale ne mettait pas fin à la complexité et à la multiplicité des contrats existants.

Par ailleurs, selon les rapporteurs de la commission des lois du Sénat, l'élévation au rang législatif des principes des contrats de cohésion territoriale créait des risques juridiques.

En Séance, la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales a concédé que le présent article était source de « *confusion* ». Elle a ainsi émis un simple avis de sagesse en faveur d'un amendement de rétablissement du présent article présenté par le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires. Cet amendement n'a pas été adopté.

3. La position de la Commission

À l'initiative de M. Leclabart, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, et avec un avis favorable du Gouvernement et de votre rapporteure, la Commission a rétabli cet article dans une version toutefois nettement réduite par rapport au dispositif initial.

Le rétablissement de l'article se limite en effet à supprimer la référence au décret d'application prévu par l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales. Le décret mettant en œuvre les contrats de cohésion territoriale est en effet sans objet dans la mesure où la contractualisation des relations entre l'État et les collectivités territoriales est intervenue selon des modalités différentes, essentiellement par voie de circulaires.

*

* *

Article 48

(articles 44, 45, 45-1 [nouveau], 46 et 47 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports)

Révision du statut, des missions et de la gouvernance du Cérema

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article habilitait initialement le Gouvernement à réviser par voie d'ordonnance dans un délai de douze mois le statut, les missions et la gouvernance du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et

l'aménagement (Cérema) afin de renforcer son rôle d'expertise et d'assistance au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 12 de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a ajouté un représentant de l'ANCT au conseil d'administration du Cérema.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a substitué à l'habilitation sollicitée par le Gouvernement un dispositif procédant directement à la révision du statut, des missions et de la gouvernance du Cérema et poursuivant les mêmes objectifs de renforcement de son rôle d'expertise et d'assistance au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

Le titre IX (articles 44 à 52) de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports est relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (ci-après « Cérema »).

Le cérema est un « *établissement public de l'État à caractère administratif* » créé en 2014 – regroupant onze services de l'État – qui constitue « *un centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires apportant son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière d'aménagement, d'égalité des territoires et de développement durable, notamment dans les domaines de l'environnement, des transports et de leurs infrastructures, de la prévention des risques, de la sécurité routière et maritime, de la mer, de l'urbanisme, de la construction, de l'habitat et du logement, de l'énergie et du climat* » (article 44).

Le Cérema assure « *essentiellement à la demande de l'État, des activités de conseil, d'assistance, d'études, de contrôle, d'innovation, d'expertise, d'essais et de recherche* ». L'État peut ainsi faire appel au Cérema dans les conditions prévues par le code de la commande publique, c'est-à-dire dans le cadre de la quasi-régie. Il est également prévu qu'à titre accessoire, le Cérema puisse réaliser des prestations directement pour le compte de tiers autres que l'État. Dans ce dernier cas, notamment vis-à-vis des collectivités territoriales lorsqu'il intervient dans le champ de la commande publique, le droit de la concurrence doit être respecté et des appels d'offre doivent être passés (article 45).

Le conseil d'administration du Cérema est composé de représentants de l'État et de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), d'élus représentant les collectivités territoriales, de personnalités qualifiées extérieures à l'établissement choisies en raison de leur compétence, parmi lesquelles des personnes issues du monde des associations d'usagers et de protection de l'environnement et de représentants élus du personnel de l'établissement. Le président du conseil d'administration est élu par les membres du conseil d'administration. Le Cérema est également doté d'un conseil stratégique, qui prépare les travaux du conseil d'administration. Le conseil stratégique comprend, à parts égales, des représentants de l'État et des élus représentant les collectivités territoriales (article 46).

Les ressources du Cérema comprennent notamment, outre le produit des opérations commerciales, les subventions de l'État, des collectivités territoriales et de toutes autres personnes publiques et privées (article 47).

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de l'ensemble de ces dispositions (article 51).

Selon l'étude d'impact, le Cérema compte 2 500 agents présents sur 29 sites et intervient sur environ 3 000 projets par an. Il est ajouté que *« l'essentiel de l'activité du Cérema est réalisée pour son compte propre, tant au bénéfice de l'État que pour le compte des collectivités territoriales et de leurs groupements depuis l'échelon régional jusqu'à communal »*.

2. Le dispositif proposé

Le **I** du présent article prévoyait, dans sa version initiale adoptée en conseil des ministres, une habilitation du Gouvernement à réviser par voie d'ordonnance dans un délai de douze mois le statut, les missions et la gouvernance du Cérema.

L'objectif qui devait être poursuivi était de *« renforcer au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements le rôle d'expertise et d'assistance »* du Cérema (alinéa 1).

Pour ce faire, l'ordonnance devait pouvoir :

- modifier les missions de l'établissement (alinéa 2) ;
- définir les conditions de la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements au financement des missions de l'établissement (alinéa 3) ;
- et modifier ses règles de gouvernance, d'organisation et de fonctionnement (alinéa 4).

Le **II** du présent article prévoyait qu'un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance (alinéa 5).

Ainsi qu'indiqué dans l'étude d'impact, l'objectif poursuivi est d'améliorer l'accès des collectivités territoriales aux capacités d'expertise du Cérema, en instituant un régime de quasi-régie conjointe entre l'État et ces dernières. Cette réforme doit permettre de faire échapper au droit de la commande publique les interventions du Cérema en faveur des collectivités territoriales.

Il est « *visé qu'à horizon 2025-2026, environ 25% de l'activité du Cérema puisse s'inscrire dans ce cadre de la quasi-régie, au profit d'une cible évaluée à environ 1 000 à 2 000 collectivités* ». Cela représenterait environ 60 millions d'euros de prestations d'expertise cofinancées « *à parité par la dotation et les financements des collectivités adhérentes dans le cadre de la quasi-régie* ».

Le choix de recourir à une ordonnance a été justifié par le Gouvernement par la technicité, notamment au regard du droit européen, de la réforme envisagée. Les conditions dans lesquelles plusieurs personnes publiques peuvent entretenir avec une tierce personne une relation de quasi-régie conjointe peuvent en effet poser des difficultés juridiques au regard des critères posés par la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

3. Les modifications du Sénat

La commission des lois a adopté deux amendements identiques des rapporteurs, d'une part, et du rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, d'autre part, qui ont substitué à l'habilitation sollicitée par le Gouvernement un dispositif réformant le Cérema et poursuivant les mêmes objectifs que le dispositif initial.

Le dispositif adopté par le Sénat modifie le titre IX de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports (alinéa 1).

Le 1° (alinéas 2 à 6) modifie l'article 44 de la loi précitée. Il prévoit que le Cérema est un établissement public administratif, et non plus un établissement public administratif **de l'État**. Il prévoit également que les ressources du Cérema sont « *essentiellement mises à disposition de l'État et des collectivités territoriales ainsi que de leurs groupements* ». Enfin, s'agissant de la liste des bénéficiaires des prestations du Cérema, il remplace « *acteurs territoriaux* » par « *collectivités territoriales ainsi qu'à leurs groupements* ».

Le 2° (alinéas 7 à 10) modifie l'article 45 de la loi précitée. Il prévoit que le Cérema assure ses prestations essentiellement à la demande de l'État et « *des collectivités territoriales et de leurs groupements membres associés* ». Il supprime les alinéas distinguant entre l'État et les collectivités territoriales quant aux modalités d'intervention du Cérema. A la place, il insère un nouvel alinéa qui dispose que le Cérema « *réalise plus de 80 % de ses activités dans le cadre de l'exécution des tâches confiées par les personnes morales de droit public qui sont*

représentées au sein de son conseil d'administration ». Cette condition relative à seuil minimal d'activité de 80 % pour des personnes morales de droit public représentées dans son conseil d'administrative vise à garantir la conformité du dispositif au droit européen, et en particulier de l'article 12.3 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

Le 3° (alinéas 11 à 14) insère un article 45-1 dans la loi précitée. Ce nouvel article dispose que « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, à leur demande, obtenir la qualité de membres associés au Cérema* ». Dans ce cas, ils doivent contribuer « *au financement de l'établissement par le versement d'une contribution annuelle dont le montant est fixé par le conseil d'administration* ». Cette contribution doit tenir compte de la catégorie de collectivités et du nombre d'habitants.

Le 4° (alinéas 15 à 32) modifie l'article 46 pour revoir la composition du conseil d'administration et du conseil stratégique du Cérema ainsi que les modalités de désignation de leur président. L'objectif poursuivi par la commission des lois du Sénat est, comme indiqué dans son rapport, d'attribuer aux collectivités territoriales « *une influence décisive sur les objectifs stratégiques et décisions importantes de l'établissement* ».

Il est ainsi prévu, à la place des élus représentant les collectivités territoriales, la désignation d'un représentant de chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales ayant le statut de membre associé. Les collectivités territoriales « *peuvent choisir d'être représentées par un représentant de la catégorie de collectivités territoriales à laquelle elles appartiennent ou par le représentant d'un groupement auquel elles appartiennent* ». Ce représentant « *détient alors autant de voix qu'il représente de collectivités territoriales ou de groupements* ».

Il est également prévu que les deux tiers du conseil d'administration soit représentés par ces derniers représentants et les représentants de l'État et de l'ANCT.

Le président du conseil d'administration doit être issu des représentants de des collectivités territoriales ou de leur groupement.

Concernant la composition du conseil stratégique, il est prévu que celui-ci comprenne désormais, outre les représentants de l'État et des collectivités, des « *personnalités qualifiées extérieures à l'établissement, choisies en raison de leur compétence* ». Celui-ci doit être composé pour deux tiers par les personnalités qualifiées et les représentants des collectivités. Son président doit, comme pour le conseil d'administration, être issu des représentants de des collectivités territoriales ou de leur groupement.

Enfin, le 5° (alinéas 33 à 37) modifie l'article 47 pour ajouter aux ressources du Cérema le produit de cotisations versées annuellement par les collectivités territoriales et leurs groupements membres associés.

Les modalités d'application de cette réforme, en particulier relatives au montant des contributions annuelles et au fonctionnement du conseil d'administration, seraient déterminées par le décret en Conseil d'État déjà prévu à l'article 51 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013.

4. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 49

(art. 27 et 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, articles 29 et 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, art. L. 221-5 du code forestier, art. 30 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, art. 30 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)

Transformation des maisons de services au public en espaces « France Services »

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article tire les conséquences dans la loi de la transformation des maisons de services au public (MSAP) en espaces « *France Services* », annoncée par le Président de la République le 25 avril 2019. Il précise le rôle et les missions des espaces France Services qui ont vocation à remplacer les MSAP et précise la procédure de labellisation de ces structures.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 164 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a prévu que l'offre de MSAP peut intégrer des services permettant de répondre aux enjeux de la transition écologique, notamment en matière de transport, d'énergie, de chauffage, de consommation durable et responsable ou de recyclage.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a prévu d'associer préalablement les maires des communes membres à la conclusion par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de conventions France services.

➤ **Position de la Commission**

Outre une coordination et des améliorations rédactionnelles, la Commission a adopté cet article avec une modification supprimant l'association des maires des communes membres d'un EPCI à la conclusion par ce dernier d'une convention France services.

1. L'état du droit

Aux termes de l'article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les maisons de services au public (MSAP) ont « *pour objet d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services, en milieu rural et urbain, pour tous les publics* ».

Elles peuvent rassembler « *des services publics relevant de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, d'organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ainsi que les services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population* ».

Leur organisation et leur fonctionnement sont régis par des conventions cadres conclues localement. La convention « *règle les conditions de financement et les modalités de fonctionnement de la maison de services au public* ». L'offre de services peut être organisée de manière itinérante ou selon des modes d'accès dématérialisés.

Les MSAP peuvent également intégrer des maisons de saisonniers dans les massifs définis dans la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « Loi Montagne ».

L'article 30 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire prévoit les modalités de remboursement par l'Etat, aux collectivités territoriales concernées, de tout ou partie des rémunérations et des charges directes ou indirectes liées à la mise à disposition de personnels et de locaux pour le développement des MSAP.

Dans les faits, les maisons de services au public sont peu à peu remplacées par des espaces « France Services » conformément à l'annonce du Président de la République le 25 avril 2019 garantissant à tous les Français la présence des services publics du quotidien à moins de trente minutes de son domicile.

Le déploiement du dispositif France Services a été initié le 1^{er} janvier 2020. Selon l'étude d'impact, la charte d'engagement traduit un engagement financier plus

important de l'Etat et la présence garantie de 10 opérateurs : caisses d'allocations familiales (CAF), Pôle Emploi, caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), mutuelle sociale agricole (MSA), délivrance de titres, déclarations fiscales, La Poste et dernièrement AGIRC-ARRCO. Il a également a été décidé la forfaitisation du financement en fonctionnement des MSAP en cours de montée en gamme vers le nouveau label « France services » ainsi que des espaces France Services nouvellement labellisés. Ce forfait a été porté à hauteur de 30 000 euros par an par structure

La circulaire du Premier ministre du 1^{er} juillet 2019 prévoit que, passé le délai du 31 décembre 2021, les maisons de services au public non labellisées France Services « *ne recevront plus de financement de l'Etat* ».

2. Le dispositif proposé

Le dispositif proposé tire les conséquences dans la loi de la transformation des MSAP en espaces « *France Services* », annoncée par le Président de la République le 25 avril 2019. Ainsi que l'indique l'étude d'impact, **l'inscription du réseau France Services dans la loi** permet de prendre en compte le changement de dénomination, la nouvelle procédure de labellisation et l'offre en matière d'accès aux services publics qui en découle.

Le **2° du I** du présent article (alinéas 4 à 7) réécrit l'article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Il est prévu que des « *conventions France Services, peuvent être conclues aux niveaux départemental et infra-départemental entre l'État, des collectivités territoriales ainsi que leurs groupements et des organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ou concourant à la satisfaction des besoins de la population* ». La convention « *doit respecter un référentiel approuvé par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales ainsi que le schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public* ». Elle définit « *l'offre de services proposée, qui peut être organisée de manière itinérante ou selon des modes d'accès dématérialisés, ainsi que la nature des prestations fournies* ». Les modalités d'application sont renvoyées à un décret.

Le **V** du présent article (alinéas 22 et 23) dispose que les MSAP peuvent demander la délivrance du label « France Services ». Il est ajouté que les conventions-cadres conclues pour chaque maison sont reconduites jusqu'à la date de l'obtention du label ou, à défaut, jusqu'au 31 décembre 2021. Enfin, il prévoit que les conventions France Services conclues avant l'entrée en vigueur de la loi continuent de produire leurs effets jusqu'à leur terme. Elles doivent, le cas échéant, être mises en conformité avec les dispositions résultant de la nouvelle rédaction de l'article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Les **1° et 3° du I**, les **II, III, III bis** et **III ter** (alinéas 2, 3 et 8 à 20) procèdent à diverses coordinations pour remplacer MSAP par « *France Services* » dans différents textes législatifs.

De même, par coordination, le **IV** abroge l'article 30 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Ces dispositions relatives aux modalités de financement des France Services situées dans les zones de revitalisation rurale et dans des zones urbaines sensibles sont en effet caduques puisque chaque structure labellisée « *France Services* » bénéficie désormais, sur l'ensemble du territoire national, d'un forfait annuel de fonctionnement de 30 000 euros. L'État prend également en charge la formation des agents, l'animation du réseau ainsi que le déploiement des outils informatiques par le biais de la Banque des Territoires de la Caisse des dépôts et consignations.

3. Les modifications apportées par le Sénat

La commission des lois du Sénat avait apporté diverses modifications au dispositif proposé tendant :

– à supprimer l'obligation pour les parties prenantes d'une convention « *France Services* » de se conformer à un référentiel défini par arrêté ;

– à maintenir l'article 30 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au motif que celui-ci prévoirait les modalités de remboursement aux collectivités territoriales de tout ou partie des charges liées à la mise à disposition de personnels et de locaux pour le développement des MSAP situées dans des zones de revitalisation rurale ou dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

– et rétablir la possibilité pour les territoires de montagne d'intégrer des maisons de saisonniers parmi les signataires des structures « *France Services* ».

Cependant, un amendement adopté en séance, présenté par les membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, a rétabli – sous réserve d'une coordination des rapporteurs – le texte initial présenté par le Gouvernement. Cet amendement a fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission et favorable du Gouvernement.

Enfin, à la suite de l'adoption d'un amendement en séance au Sénat de MM. Bernard Delcros et Olivier Henno, ayant fait l'objet d'un double avis défavorable de la commission et du Gouvernement, il a également été prévu – à l'article 27 de la loi du 12 avril 2020 – d'associer les maires des communes membres à la conclusion par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de conventions France services.

Article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dans sa version issue du projet de loi adopté en première lecture par le Sénat

« Afin d'améliorer, pour tous les usagers, la qualité des services au public et leur accessibilité, en milieu rural et urbain, des conventions, dénommées conventions France Services, peuvent être conclues aux niveaux départemental et infra-départemental entre l'État, des collectivités territoriales ainsi que leurs groupements et des organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ou concourant à la satisfaction des besoins de la population.

« Si un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est signataire de la convention, les maires de ses communes membres sont au préalable associés au projet de convention.

« La convention, qui doit respecter un référentiel approuvé par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales ainsi que le schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public prévu à l'article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, définit l'offre de services proposée, qui peut être organisée de manière itinérante ou selon des modes d'accès dématérialisés, ainsi que la nature des prestations fournies. L'ensemble des services ainsi offerts porte le label "France Services".

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »

4. La position de la Commission

La Commission a adopté plusieurs amendements rédactionnels et un amendement de coordination présentés par votre rapporteure, ayant tous recueilli un avis favorable du Gouvernement.

Elle a également adopté une série de trois amendements identiques, présentés votre rapporteure, M. Paul Molac, et M. Leclabart, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Ces amendements, qui ont recueilli un avis favorable du Gouvernement, ont supprimé la disposition introduite par le Sénat en vertu de laquelle un EPCI signataire d'une convention France services devait associer préalablement les maires des communes membres.

L'association la plus large des élus concernés par un projet d'implantation d'un espace France Services est certes souhaitable, mais une telle consultation relève du fonctionnement interne de l'EPCI et n'a pas vocation à être inscrite dans la loi.

*

* *

Article 49 bis (supprimé)

(Articles L. 125-1 et L. 194-1 du code des assurances)

**Création d'une commission consultative pour la reconnaissance
de l'état de catastrophe naturelle**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article institue une commission ayant pour rôle d'émettre un avis public sur les demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 95 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 a prévu qu'aucune demande communale de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ne pouvait donner lieu à une décision favorable de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par arrêté interministériel lorsqu'elle intervient dix-huit mois après le début de l'événement naturel qui y donne naissance.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

L'état de catastrophe naturelle, défini à l'article L. 125-1 du code des assurances, est constaté par arrêté interministériel. Cet arrêté précise, pour chaque commune ayant demandé la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, la décision des ministres.

Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, « *les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises* ».

La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle permet la mise en œuvre de la garantie spécifique que doivent comprendre les contrats d'assurance, souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'État et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur. En outre, si l'assuré est

couvert contre les pertes d'exploitation, cette garantie est étendue aux effets des catastrophes naturelles, dans les conditions prévues au contrat correspondant.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le présent article a été introduit par la commission des lois du Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement de Mme Dominique Estrosi-Sassone. Il fait suite à la mission d'information relative à la gestion des risques climatiques et à l'évolution des régimes d'indemnisation et reprend la recommandation n° 5 du rapport de Nicole Bonnefoy.

Il institue une **commission ayant pour rôle d'émettre un avis public sur les demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle**. Pour ce faire, le 1° du présent article insère un nouvel alinéa, à l'article L. 125-1 du code des assurances.

Il est également prévu que cet avis, accompagné des rapports techniques utilisés par la commission, sera publié sur un site internet dédié dans un délai de dix jours suivant son adoption.

La commission instituée serait composée d'au moins deux titulaires de mandats locaux pouvant assister aux délibérations avec une voix consultative ainsi que d'un représentant du ministère chargé de la transition écologique. Pour le surplus, la composition est renvoyée à un décret.

Par ailleurs, le 2° du présent article procède à une coordination à l'article L. 194-1 du code des assurances. Cette coordination résulte de l'adoption d'un amendement des rapporteurs en séance par le Sénat, ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté deux amendements de suppression du présent article, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, présentés par votre rapporteure, d'une part, et par M. Leclabart, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, d'autre part.

L'objet du présent article est, en effet, traité dans une proposition de loi dédiée aux catastrophes naturelles.

La proposition de loi visant à définir les dispositions préalables à une réforme de l'indemnisation des catastrophes naturelles, adoptée par l'Assemblée nationale le 28 janvier 2021 puis par le Sénat le 21 octobre 2021, répond à l'objectif poursuivi par le présent article en consacrant, dans son article 4, l'existence d'une « *commission nationale consultative des catastrophes naturelles* ». Une commission mixte paritaire doit désormais se réunir pour parvenir à un texte

commun entre les deux chambres sur les dispositions de cette proposition de loi restant en discussion.

*

* *

TITRE VII MESURES DE SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE

CHAPITRE I^{ER}

Accélération du partage de données entre administrations au bénéfice de l'utilisateur

Article 50

(art. L. 113-12, L. 113-13, L. 114-8, L. 114-9, L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1 du code des relations entre le public et l'administration)

Accélération de l'échange de données entre administrations

Adopté par la Commission avec modifications

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Afin de renforcer le principe du « dites-le nous une fois », le présent article, en modifiant le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), entend renforcer les échanges d'informations entre administrations, en érigeant ces échanges en principe par défaut à travers la suppression de l'exigence de prendre un décret pour fixer chacun des domaines, procédures et administrations concernés par les échanges.

Il prévoit également un mécanisme d'information des usagers de leurs droits pour lutter contre le non-recours aux droits.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

Les dispositions législatives en matière d'échanges d'informations entre administrations ont été codifiées dans le CRPA par l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015.

Les dispositions réglementaires prises pour l'application de ces échanges, y compris en ce qui concerne les pièces justificatives qui n'ont plus à être produites par les usagers, résultent des décrets n^{os} 2019-31 et 2019-33 du 18 janvier 2019.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a dispensé les collectivités territoriales et leurs groupements de moins de 10 000 habitants de l'obligation de transmettre des informations ou données dans le cadre des échanges entre administrations.

Il a en outre prévu d'ouvrir aux maires le bénéfice des échanges d'informations pour recueillir des éléments aux fins d'assurer certaines missions en qualité d'autorité déconcentrée de l'État.

Enfin, le Sénat a subordonné l'adoption du décret destiné à préciser l'application du mécanisme d'information des usagers à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé l'ajout fait par le Sénat concernant les maires, ainsi que la restriction du champ d'application du dispositif qu'a prévue l'autre assemblée s'agissant des collectivités et des groupements de moins de 10 000 habitants. Elle a également supprimé l'inscription au présent article de l'avis préalable du CNEN, satisfaite par le droit existant.

Par ailleurs, outre plusieurs aménagements rédactionnels de votre rapporteure, la Commission a adopté un amendement du Gouvernement tendant à ce que les échanges d'informations permettent non seulement d'informer les usagers de leurs droits, mais également de leur attribuer les avantages que ces droits leur ouvrent.

1. L'état du droit

● Afin d'améliorer les relations entre les usagers et l'administration et de simplifier les démarches des premiers, les pouvoirs publics, dès les années 1990, ont souhaité éviter que les mêmes documents soient transmis plusieurs fois à plusieurs administrations.

La loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, dite « loi Madelin » ⁽¹⁾, a ainsi prévu à son article 32 que les données relatives aux rémunérations, gains et effectifs que les employeurs sont tenus de transmettre aux organismes de protection sociale, « *font l'objet d'une seule déclaration établie sur un support unique et adressée à un unique destinataire* ».

Ce principe de non redondance des informations demandées aux usagers a été généralisé à l'ensemble des administrations par l'article 16 A de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ⁽²⁾, introduit par la loi du 17 mai 2011 de simplification et

(1) Loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

(2) Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

d'amélioration de la qualité du droit ⁽¹⁾ et modifié par celle du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives ⁽²⁾, et qui prévoyait, à cet effet, l'échange des données utiles entre les administrations.

● Ce principe est désormais codifié à l'article L. 114-8 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA ⁽³⁾), aux termes duquel :

– les administrations échangent entre elles les informations et données requises pour traiter une demande, sans pouvoir se voir opposer le secret professionnel lorsqu'elles sont habilitées à connaître de ces informations et données ;

– l'administration en charge du traitement d'une demande indique à la personne concernée les éléments qui lui sont nécessaires, et ceux qu'elle se procure directement auprès d'autres administrations françaises ;

– la personne est informée du droit d'accès et de rectification dont elle dispose sur ces informations et données.

Toutefois, lorsque l'échange d'informations ou de données se heurte à une impossibilité technique – ou que les informations ou données ne peuvent être échangées en raison de leur nature –, il appartient à l'utilisateur de communiquer les éléments à l'administration, ainsi que le prévoit l'article L. 114-10 du CRPA ⁽⁴⁾.

● D'un point de vue opérationnel, ces échanges d'informations et de données entre administrations sont réalisées selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'État pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), en application de l'article L. 114-9 du CRPA.

Ce décret doit déterminer :

– les domaines et procédures concernés par les échanges ;

– la liste des administrations auprès desquelles les demandes de communication s'effectuent en fonction du type d'informations et de données ;

– les critères de sécurité et de confidentialité ;

– les informations et données exclues de ces échanges entre administrations en raison de leur nature – telles que celles touchant aux secrets médical et de la défense nationale ;

(1) Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, article 4.

(2) Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, article 62.

(3) Cette codification résulte de l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration.

(4) Modifié en ce sens par l'article 41 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

– le délai de conservation des informations et données.

Ces éléments sont précisés aux articles R. 114-9-1 à R. 114-9-7 ⁽¹⁾.

• L'article L. 113-12 du CRPA consacre le principe du « *dites-le nous une fois* », en précisant qu'une personne ne peut être tenue, dans le cadre d'une demande, de présenter des éléments qu'elle a déjà produits auprès de la même administration ou d'une autre administration qui participe à l'échange des informations et données.

Dès lors que les échanges entre administrations sont effectifs, la personne, aux termes de l'article L. 113-13 du même code, atteste sur l'honneur des éléments qu'elle a déjà produits, cette attestation se substituant à la production de pièces justificatives – une liste des pièces que la personne n'a plus à produire est fixée par décret ⁽²⁾.

2. Le dispositif proposé

a. *Le renforcement des échanges d'informations*

Le présent article entend renforcer et fluidifier les échanges d'informations entre administrations, afin d'accroître l'effectivité du principe « *dites-le nous une fois* », en supprimant l'exigence de prendre un décret en Conseil d'État pour chacun des domaines et procédures concernés par les échanges et pour fixer la liste des administrations concernées.

• Le principe des échanges entre administrations qui figure actuellement à l'article L. 114-8 du CRPA est conservé : le **3° du présent article** réécrit cet article L. 114-8, dont la rédaction actuelle figure désormais dans un nouveau I de cet article – à l'exception de la partie sur l'inopposabilité du secret professionnel, qui est déplacée au premier alinéa d'un nouveau III.

Est également maintenue l'obligation d'informer les usagers, en particulier de leur droit d'accès et de rectification.

Le **4° du présent article**, quant à lui, modifie l'article L. 114-9 du CRPA en supprimant la nécessité d'un décret pour déterminer les domaines, procédures et administrations concernés par les échanges.

Le décret prévu par cet article L. 114-9 devra néanmoins toujours préciser :

– les conditions de mise en œuvre des échanges, en particulier les critères de sécurité et de confidentialité pour assurer la qualité et la fiabilité des échanges ;

(1) Introduits par le décret n° 2019-31 du 18 janvier 2019 relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations dans le cadre des démarches administratives et à l'expérimentation prévue par l'article 40 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

(2) Décret n° 2019-33 du 18 janvier 2019 fixant la liste des pièces justificatives que le public n'est plus tenu de produire à l'appui des procédures administratives en application de l'application [sic] de l'article L. 113-13 du code des relations entre le public et l'administration.

– les éléments exclus des échanges en raison de leur nature (par exemple au titre du secret médical) ;

– le délai de conservation des données.

Ces modifications ont concrètement pour effet, en cas de demande ou déclaration d'un usager, d'ériger l'échange de données entre administrations en principe par défaut, et non en exception autorisée par décret.

Par coordination avec cette évolution, les articles L. 113-12 et L. 113-13 du CRPA sont modifiées en conséquence par les **1° et 2° du présent article**.

b. La mise en place d'échanges de données pour informer les usagers de leurs droits

Le présent article prévoit par ailleurs un enrichissement substantiel de l'article L. 114-8, à travers le II qu'il y introduit et qui permet les échanges entre administrations aux seules fins d'informer un usager de ses droits.

L'objectif de ce nouveau mécanisme est de lutter contre le non-recours aux droits, qui conduit à ce que des personnes ne se prévalent pas de droits qui leur sont pourtant reconnus ou ne sollicitent pas le bénéfice d'un avantage ou d'une prestation, souvent par ignorance de leur éligibilité.

Ce mécanisme est encadré dans la mesure où :

– les données recueillies dans le cadre de ces échanges ne peuvent être utilisées à d'autres fins que l'information des usagers, (à titre d'exemple, elles ne pourront servir à la détection d'une fraude) ; il s'agit d'une exigence constitutionnelle ⁽¹⁾ ;

– les usagers sont informés de leurs droits d'accès et de rectification, ainsi que du droit d'opposition à la poursuite du mécanisme et de la possibilité, pour ces usagers, de produire eux-mêmes les données requises ;

– si le droit d'opposition est exercé par l'utilisateur, ou si le mécanisme démontre que l'utilisateur n'a pas droit à la prestation ou à l'avantage, les informations recueillies dans le cadre de l'échange sont détruites.

À l'image de ce que prévoit déjà la loi s'agissant des échanges d'informations à la suite de demandes d'utilisateurs, le dispositif proposé renvoie à un décret en Conseil d'État après avis de la CNIL le soin de fixer la durée et les modalités de conservation des données collectées dans le cadre du mécanisme d'échange aux fins d'information des utilisateurs.

(1) Conseil constitutionnel, décision [n° 2014-690 DC](#) du 13 mars 2014, Loi relative à la consommation, § 51.

c. Les autres dispositions

Dans un souci de transparence, le dispositif proposé prévoit la diffusion publique de la liste des administrations participant aux échanges de données et des données échangées dans ce cadre (second alinéa du nouveau III de l'article L. 114-8 du CRPA).

Enfin, le **5° du présent article** procède aux coordinations avec les dispositions relatives à l'application du CRPA en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna, en modifiant à cet effet les articles L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1 du CRPA – ces dispositions ne s'appliquant pas aux relations entre le public et ces collectivités.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Outre un amendement rédactionnel des co-rapporteurs, Mme Françoise Gatel (UC) et M. Mathieu Darnaud (LR), trois modifications ont été apportées par le Sénat au dispositif initial.

- À l'initiative des co-rapporteurs, les collectivités territoriales et leurs groupements de moins de 10 000 habitants ont été dispensés de l'obligation de transmettre des informations et données dans le cadre des échanges entre administrations. Ces collectivités et groupements pourront le faire s'ils le souhaitent, et demeureront éligibles à la réception d'informations en qualité de demandeurs.

L'objectif affiché de la mesure est de préserver les plus petites collectivités et les plus petits groupements d'une charge administrative et technique qui pourrait se révéler excessive.

- Toujours à l'initiative des co-rapporteurs, le Sénat a prévu que le décret en Conseil d'État déterminant les conditions d'application du mécanisme destiné à informer les usagers de leurs droits soit pris, non seulement après avis de la CNIL, mais aussi après avis du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN, dont la consultation est prévu sur les projets relatifs aux collectivités territoriales en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales).

- Enfin, le Sénat a prévu l'inclusion dans les échanges d'éléments permettant la tenue d'un « registre des maires ».

À la suite de l'adoption de deux amendements identiques des co-rapporteurs et de M. André Reichardt (LR), a été introduit à l'article L. 114-8 du CRPA un nouveau II *bis*, permettant à un maire de bénéficier des échanges de données entre administrations pour recueillir des informations, lorsqu'il est tenu de transmettre à une autre administration des éléments dont la commune ou lui ne dispose pas.

L'objectif affiché est de permettre au maire de remplir efficacement certaines obligations qui lui incombent en qualité d'autorité déconcentrée de l'État.

L'objet du décret précédemment mentionné et qui devra désormais être pris après avis du CNEN, a par ailleurs été enrichi afin qu'il détermine les conditions d'application de ce nouveau II *bis*.

Par ailleurs, en séance, le Sénat a adopté un amendement de Mme Elsa Schalck (LR) et plusieurs de ses collègues ayant fait l'objet d'un avis favorable de la commission et défavorable du gouvernement, tendant à préciser le contenu du décret d'application du dispositif prévu à l'article L. 114-8 du CRPA, en ciblant le bénéficiaire, par les communes, d'échanges de données sur les personnes domiciliées sur leur territoire.

4. La position de la Commission

La Commission est revenue sur la plupart des modifications apportées par le Sénat, qui n'ont pas semblé souhaitables, et a substantiellement enrichi le dispositif proposé – en plus de l'adoption de quatre aménagements rédactionnels proposés par votre rapporteure. L'ensemble des amendements ainsi adoptés l'ont été avec l'assentiment du Gouvernement – et, pour un, à son initiative.

a. La suppression du « registre des maires »

- La modification sénatoriale consistant à permettre aux maires de bénéficier des échanges, en particulier s'agissant des informations relatives aux personnes domiciliées sur le territoire communal, n'apparaît pas nécessairement opportune : cela correspond à la création d'un « registre des maires », fichier recensant la domiciliation de la population.

Si l'objectif final est que les maires disposent d'une bonne connaissance de la population pour bien organiser les services publics, en particuliers les écoles, il convient de rappeler que des dispositions permettent déjà de l'atteindre :

- l'Institut national de la statistique et des études économiques publie déjà régulièrement les données démographiques intéressant chaque commune (population municipale, population comptée à part et population totale) ;

- s'agissant des écoles en particulier, les maires ont déjà la possibilité de mettre en œuvre un traitement de données pour recenser les enfants résidant dans la commune et soumis à l'obligation scolaire, afin précisément d'améliorer le suivi de l'obligation d'assiduité scolaire (article L. 131-6 du code de l'éducation).

- Pour le reste, le dispositif d'échanges d'informations et de données prévu par le présent article s'inscrit dans un encadrement juridique strict, notamment constitutionnel et européen.

Ces échanges entre administrations ne peuvent être exercés qu'à la demande de l'utilisateur ou, s'il est fait de manière proactive, dans le seul intérêt de l'utilisateur, ce dernier disposant par ailleurs d'un droit d'opposition à la poursuite du traitement. Étendre les échanges à d'autres finalités ne saurait donc être envisagé, en ce qu'une

telle extension ne répondrait pas à l'exigence de justification des échanges « *par un motif d'intérêt général* » et de leur mise en œuvre « *de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* » ⁽¹⁾.

- Pour ces raisons, et à l'initiative de votre rapporteure, la Commission est revenue sur cette modification introduite par le Sénat.

b. La suppression de l'exclusion des collectivités de moins de 10 000 habitants

- S'agissant de l'exclusion du champ d'application du dispositif des collectivités territoriales et de leurs groupements de moins de 10 000 habitants, une telle modification de périmètre n'est pas souhaitable.

Compte tenu du nombre de collectivités concernées, elle réduirait significativement la cohérence et l'efficacité du dispositif d'échanges de données et, par conséquent, pourrait priver de nombreux administrés de l'information sur leurs droits.

Rappelons en effet que les communes de plus de 10 000 habitants ne représentent que 2,7 % du total des communes. Si elles accueillent 49,1 % de la population métropolitaine et 50,1 % de la population globale hors Mayotte, ayant ainsi un poids démographique bien plus important que leur poids numérique, il n'en reste pas moins qu'environ la moitié de la population nationale vit dans les communes moins peuplées ⁽²⁾.

Dès lors, avec le dispositif du Sénat, seule une petite moitié de la population serait concernée par les échanges et l'information des droits.

Si les difficultés auxquelles pourraient faire face les petites communes ne sont évidemment pas ignorées, il existe déjà dans le droit en vigueur une clause de sauvegarde, prévue à l'article L. 114-10 du CRPA. Aux termes de cet article, une administration n'est pas tenue de procéder à l'échange d'informations ou de données dans l'hypothèse d'une impossibilité technique.

- Compte tenu de ces éléments, la Commission a supprimé cette exclusion inopportune, à travers l'adoption de deux amendements identiques de votre rapporteure et de M. Matthieu Orphelin (NI) et plusieurs de ses collègues.

c. La suppression de la mention de l'avis du CNEN

L'ajout sénatorial consistant à prévoir l'avis du CNEN sur le décret d'application du dispositif d'échanges n'est pas nécessaire : l'article L. 1212-12 du CGCT prévoit déjà sa consultation sur tous les projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, Loi relative à la consommation, § 51.

(2) Insee, [Structure de la population selon la taille des communes en 2017](#), 12 mars 2020.

Le droit existant satisfaisant déjà cet aspect du texte, la Commission est revenue dessus en adoptant un amendement en ce sens de votre rapporteure.

d. L'extension des échanges proactifs entre administrations à l'attribution aux usagers des avantages et prestations

Enfin, en adoptant un amendement du Gouvernement sous-amendé par votre rapporteure, la Commission a enrichi de façon substantielle le dispositif d'échanges proactifs d'informations entre administrations. Alors que, dans le texte initial, ces échanges étaient réalisés dans le but d'informer les usagers de leurs droits, ils pourront désormais l'être pour attribuer aux usagers les prestations et avantages auxquels ils ont droit.

Les garanties précédemment présentées sont naturellement préservées, à savoir que ces échanges portent sur les informations strictement nécessaires à leur finalité et sont faits dans l'intérêt des usagers, d'une part, et que les usagers sont informés de leurs droit d'accès, de rectification et d'opposition au traitement des données.

*
* *

Article 50 bis A (nouveau)

(art. L. 1115-1 du code général des transports)

Extension des personnes ayant la charge de fournir des données de mobilité

Introduit par la Commission

Le présent article a été introduit par la Commission à la suite de l'adoption de l'amendement CL1416 du Gouvernement ayant recueilli l'avis favorable de votre rapporteure.

● L'article L. 1115-1 du code des transports, dans sa rédaction résultant de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités⁽¹⁾, prévoit de rendre accessibles et réutilisables les données statiques et dynamiques sur les déplacements et la circulation, ainsi que les données historiques relatives à la circulation.

La fourniture de ces données est de la responsabilité, pour les services de transport qu'elles organisent, de certaines autorités, à savoir :

- les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ;
- l'État ;

(1) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, article 25.

- les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et la métropole de Lyon ;
- les autorités organisatrices uniques de la mobilité instituées dans certains territoires.

Ces autorités peuvent, aux termes du 2° de cet article L. 1115-1, confier la charge de fournir ces données aux opérateurs de transport chargés de l'exécution des services de transport.

Cependant, certaines catégories de données ne sont pas à mises à la disposition de ces autorités, en particulier les données dynamiques, dont la source se trouve souvent dans les opérateurs de système d'aide à l'exploitation et à l'information voyageurs (SAEIV), qui facilitent la conduite, assistent les exploitants de transport et informent les usagers notamment sur leur trajet, le trafic et les conditions de transport.

- Afin d'accélérer l'ouverture des données en matière de mobilité et, *in fine*, favoriser un report modal plus efficace des véhicules motorisés individuels vers des formes de mobilités plus durables, le présent article prévoit la possibilité, pour les autorités précédemment mentionnées, de confier la charge de la fourniture des données de déplacement aux opérateurs de SAEIV.

*

* *

Article 50 bis B (nouveau)

(art. 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000)

Renforcement des obligations de transparence en matière de subventions

Introduit par la Commission

Cet article, fruit de l'adoption de l'amendement CL1388, a été introduit par la Commission sur proposition de Mme Valérie Oppelt et des membres du groupe LaREM, suivant l'avis favorable de la rapporteure – le Gouvernement s'en remettant à la sagesse de la Commission.

- Aux termes du quatrième alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA)⁽¹⁾, lorsqu'une administration octroie à un organisme de droit privé une subvention dont le montant dépasse un seuil réglementaire, elle conclut avec cet organisme une convention qui définit l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation et de contrôle de ladite subvention.

(1) Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Les données essentielles de cette convention doivent être rendues accessibles sous forme électronique et dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, ainsi qu'en dispose le dernier alinéa du même article 10. Ces données portent, notamment, sur l'identité de l'attributaire de la subvention, sur celle de son bénéficiaire, ainsi que sur l'objet, le montant, la nature et les dates et conditions de versement de la subvention ⁽¹⁾.

Le seuil réglementaire conditionnant la conclusion de la convention et la publication de ses données essentielles est de 23 000 euros ⁽²⁾.

● Le présent article, en complétant le dernier alinéa de l'article 10 de la loi DCRA précitée, prévoit la publication des données essentielles des subventions octroyées à un même organisme, lorsque le montant cumulé de ces subventions lors des douze derniers mois dépasse le seuil de 23 000 euros.

Ce dispositif renforce la transparence des subventions, et permet notamment d'éviter un contournement des obligations actuellement en vigueur à travers un fractionnement artificiel des subventions pour être en deçà du seuil réglementaire.

*
* *

Article 50 bis (Supprimé)

(art. L. 1113-8 [nouveau] et L. 2334-44 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Droit à l'erreur au bénéfice des collectivités territoriales et de leurs groupements

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, consacre un droit à l'erreur au bénéfice des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui serait prévu dans un nouvel article L. 1113-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Inspiré du droit à l'erreur au bénéfice des usagers dans leurs relations avec les administrations, prévu à l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), ce dispositif permettrait aux collectivités de régulariser leurs erreurs de bonne foi sans être sanctionnées ou privées d'une prestation à raison de ces erreurs.

(1) Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention, article 1^{er}.

(2) Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, article 1^{er}.

Est par ailleurs prévu un mécanisme de régularisation des dossiers de demande de subvention, dans un nouvel article L. 2334-44 du CGCT.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le droit à l'erreur pour les usagers de l'administration, codifié à l'article L. 123-1 du CRPA a été introduit par la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC).

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

a. Le droit général à l'erreur introduit par la loi ESSOC

La loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite loi ESSOC ⁽¹⁾, a, par son article 2, mis en place un « droit à l'erreur » de portée générale, codifié à l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

● Ce droit à l'erreur consiste pour une personne qui a méconnu, pour la première fois, une règle lui étant applicable, ou qui a commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation, de ne pas se voir appliquer par l'administration une sanction pécuniaire ou la privant d'une prestation, sous réserve :

– que cette personne ait régularisé sa situation, soit de sa propre initiative, soit sur invitation de l'administration dans le délai que cette dernière lui a indiqué ;

– qu'il n'y ait pas, de la part de cette personne, de mauvaise foi ou de fraude.

Ce droit à l'erreur n'est pas applicable à certaines sanctions, telles que celles prévues en cas de méconnaissance des règles préservant directement la santé, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement, ou encore les sanctions prévues par un contrat.

● Aux termes de l'article L. 100-3 du CRPA, la notion d'administration, au sens de ce code et donc du droit général à l'erreur, inclut les administrations de l'État, des collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs ainsi que les organismes et personnes, qu'ils soient de droit public ou privé, chargés d'une mission de service public administratif (incluant les organismes de sécurité sociale).

La notion de public, quant à elle, recouvre les personnes physiques et les personnes morales de droit privé – hors les cas où elles sont chargées d'une mission de service public.

(1) Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

- Le droit général à l'erreur, comme le reste des dispositions du CRPA, est supplétif : il s'applique en l'absence de dispositions spéciales applicables, ainsi qu'il ressort de l'article L. 100-1 de ce code.

b. Les droits spéciaux à l'erreur en matières fiscale et sociale

Ce droit à l'erreur général s'est ajouté à des dispositions spéciales ciblant certaines hypothèses particulières en matières fiscale et sociale.

- Ainsi, en matière de contrôle fiscal, le redevable qui demande à régulariser les erreurs, inexactitudes, omissions ou insuffisances de ses déclarations, voit les intérêts de retards dus réduits à 70 % de leur montant théorique. Ce mécanisme, prévu à l'article L. 62 du livre des procédures fiscales (LPF), a été étendu à l'ensemble des procédures de contrôle fiscal par l'article 9 de la loi ESSOC.

L'article 15 de la même loi a en outre introduit dans le LPF un nouvel article L. 62 B prévoyant un droit à l'erreur au bénéfice du redevable, en matière de contributions indirectes.

- Dans le domaine social, l'employeur ayant pris en compte les observations notifiées lors d'un précédent contrôle ne peut se voir infliger une majoration de 10 % du montant du redressement des cotisations et contributions sociales mis en recouvrement à l'issue d'un contrôle, ainsi que le prévoit l'article L. 243-7-6 du code de la sécurité sociale (CSS).

Par ailleurs, l'article R. 243-10 du même code permet à un employeur de rectifier les erreurs constatées dans ses déclarations, sans devoir payer les majorations et pénalités en principe encourues – sous réserve de la satisfaction de certaines conditions.

Le droit à l'erreur dans la sphère sociale a récemment été complété par un décret du 11 octobre 2019, qui s'inspire du dispositif prévu par la loi ESSOC ⁽¹⁾.

c. L'application du droit à l'erreur aux collectivités territoriales

- En leurs qualités de contribuables et d'employeurs, les collectivités territoriales peuvent se prévaloir des droits à l'erreur spéciaux qui existent en matières fiscale et sociale ⁽²⁾.

Par ailleurs, et en application de l'article L. 1116-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les collectivités territoriales peuvent, avant l'adoption d'un acte susceptible d'être déféré au juge administratif, saisir le préfet

(1) Décret n° 2019-1050 du 11 octobre 2019 relatif à la prise en compte du droit à l'erreur par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale.

(2) Philippe Bonhecarrère, Rapport sur la proposition de loi visant à créer un droit à l'erreur des collectivités locales dans leurs relations avec les administrations et les organismes de sécurité sociale, Sénat, session ordinaire de 2019-2020, 8 janvier 2020, n° 233, page 15.

afin qu'il prenne formellement position. Si l'acte est conforme à la prise de position, le préfet ne peut le déférer au juge administratif.

Ce rescrit préfectoral a été introduit par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ⁽¹⁾.

● En revanche, dans la mesure où elles relèvent de la catégorie des administrations, et non de celle du public, au sens du CRPA, elles ne bénéficient pas du droit général à l'erreur prévu à l'article L. 123-1 de ce code.

Lors de l'examen parlementaire du projet de loi qui allait devenir la loi ESSOC, le Sénat avait souhaité rendre les collectivités territoriales éligibles à ce droit général à l'erreur en introduisant à cet effet un nouvel article 2 *bis* A dans le texte. Ce dispositif a été supprimé à l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement de M. Hervé Maurey (UC) et plusieurs de ses collègues, ayant fait l'objet d'un avis favorable de la commission mais d'un avis défavorable de la part du Gouvernement.

Il prévoit la création, pour les collectivités territoriales et leurs groupements, d'un droit à l'erreur autonome dans leurs relations avec l'administration, qui serait justifié par la multiplication des normes et la complexification des procédures auxquelles les collectivités sont soumises, et par le manque de moyens dont celles-ci disposent.

Il s'agit de la reprise du dispositif d'une proposition de loi déposée par M. Maurey et plusieurs de ses collègues, adoptée par le Sénat le 16 janvier 2020 ⁽²⁾, dans la continuité de la démarche qu'avait entreprise le Sénat lors de l'examen de la loi ESSOC.

Ce nouveau droit à l'erreur au bénéfice des collectivités territoriales, formellement appelé « droit à régularisation en cas d'erreur », serait consacré dans un nouvel article L. 1113-8 du CGCT au sein d'un nouveau chapitre III *bis* du titre unique du livre I^{er} de la première partie du CGCT.

● Aux termes du I du nouvel article L. 1113-8, les collectivités territoriales et leurs groupements ne pourraient faire l'objet d'une sanction pécuniaire ou de la privation d'une prestation due au titre de la méconnaissance d'une règle ou de la commission d'une erreur matérielle lors du renseignement de leur situation :

(1) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, article 74.

(2) Proposition de loi visant à créer un droit à l'erreur des collectivités locales dans leurs relations avec les administrations et les organismes de sécurité sociale, Sénat, session ordinaire de 2019-2020, 16 janvier 2020, n° 47.

– s’ils ont régularisé leur situation – de leur propre initiative ou, sur invitation de l’administration, dans le délai indiqué pour ce faire ;

– et en l’absence de mauvaise foi ou de fraude.

Le champ d’application de ce nouveau droit à l’erreur est prévu au II du nouvel article L. 1113-8, qui précise qu’il concerne les relations des collectivités et de leurs groupements avec les administrations, définies par la reprise de l’énumération figurant à l’article L. 100-3 du CRPA.

● Les exceptions au droit à l’erreur sont indiquées au III du nouvel article L. 1113-8, qui reprend les hypothèses d’exclusions figurant à l’article L. 123-1 du CRPA précédemment mentionnées.

Est en outre ajouté le caractère supplétif de ce nouveau droit, qui ne jouerait pas si des dispositions spéciales sont applicables, sous réserve que celles-ci assurent une protection équivalente à celle résultant du nouveau droit à l’erreur.

● D’une manière générale, il s’agit, *mutatis mutandis*, de la transposition aux collectivités territoriales et à leurs groupements du droit général à l’erreur prévu à l’article L. 123-1 du CRPA qu’a introduit la loi ESSOC précitée.

Cependant, le bénéfice du droit à l’erreur ainsi créé ne serait pas limité à la « première fois » où une règle serait méconnue ou une erreur matérielle commise, à la différence de ce qu’exige cet article L. 123-1.

● Par ailleurs, le présent article ajoute un droit à l’erreur spécial en matière de subvention, consacré par un nouvel article L. 2334-44 du CGCT.

Ce droit spécial permettrait aux collectivités territoriales qui, dans le cadre d’une demande de subvention, ont commis une erreur matérielle ou oublié d’y joindre plusieurs pièces, de régulariser la situation dans un délai raisonnable avant la décision d’octroi ou de refus de la subvention.

3. La position de la Commission

Si la démarche du Sénat s’entend et vise à répondre à des préoccupations légitimes, compte tenu des difficultés auxquelles des collectivités territoriales peuvent faire face, la création d’un droit à l’erreur spécifique à leur bénéfice ne semble pas pour autant opportune.

● En premier lieu, il est permis de s’interroger sur les effets concrets du dispositif proposé en matière de droit à l’erreur, en particulier s’agissant des hypothèses auxquelles il pourrait s’appliquer. Le Sénat n’a en effet pas précisé quelles situations pourraient, en l’état du droit, conduire des collectivités territoriales à se voir infliger des sanctions pécuniaires pour une erreur ou une omission dans un acte.

- En deuxième lieu, le principe du droit à l'erreur est d'améliorer et d'apaiser les relations entre les usagers et l'administrations, et entre les administrations elles-mêmes.

Si, naturellement, l'objectif du Sénat n'est pas de créer pour les collectivités territoriales une forme d'impunité, le dispositif proposé s'écarte de la philosophie et de l'économie générale du droit à l'erreur.

- En troisième lieu, il convient de noter que le nouveau droit à l'erreur pour les collectivités territoriales serait plus permissif que celui existant au bénéfice des usagers.

En effet, en supprimant l'exigence, pour l'application de ce droit, que l'erreur ait été commise pour la première fois, le dispositif adopté par le Sénat s'appliquerait potentiellement à des erreurs non isolées et récurrentes, à l'encontre de la philosophie ayant présidé à la création du droit à l'erreur par la loi ESSOC.

- En quatrième lieu, le dispositif proposé pourrait conduire à des effets de bord indésirables s'agissant du contrôle budgétaire ou du contrôle de légalité, qui sont difficile à appréhender pleinement à ce stade mais qui pourraient aboutir à une déstabilisation importante.

- Enfin, le droit existant et sa pratique permettent déjà d'assister les collectivités territoriales et de les aider face aux éventuelles difficultés qu'elles peuvent rencontrer.

Ainsi, les services déconcentrés de l'État assurent des missions de conseil et d'appui aux collectivités, au titre du contrôle de légalité des actes mais également en dehors, et tout particulièrement vis-à-vis des plus petites collectivités, c'est-à-dire celles qui risquent le plus de rencontrer des difficultés.

Par ailleurs, s'agissant plus particulièrement du volet relatif aux demandes de subvention – qui doit s'analyser moins comme un « droit à l'erreur », mais davantage comme une reconnaissance formelle d'une faculté de régularisation – le droit en vigueur satisfait le dispositif proposé.

En effet, dans le cadre d'une demande de subvention, le préfet, en application de l'article R. 2334-23 du CGCT, doit informer le demandeur du caractère complet du dossier ou, si des pièces sont manquantes, les réclamer. Si le caractère incomplet du dossier n'est pas signalé par le préfet, le dossier est réputé complet.

- L'ensemble de ces considérations témoigne de la nécessité, si un droit à l'erreur pour les collectivités devait finalement être mis en place, d'en apprécier l'ensemble des aspects et des effets, et de retenir un champ d'application moins large que celui proposé par le Sénat.

En attendant que cette réflexion indispensable se poursuive, la Commission, en adoptant un amendement de votre rapporteure ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement, a supprimé cet article.

*

* *

Article 50 ter

(art. L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales)

Élargissement du contenu de la stratégie de développement des usages et services numériques

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Introduit par le Sénat, cet article permet aux collectivités territoriales qui le souhaitent d'enrichir le contenu de la stratégie de développement des usages et services numériques (SDUSN) comprise dans le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN), de deux nouveaux volets portant, d'une part, sur la gestion des données de référence, d'autre part, sur la cybersécurité des services publics.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'inclusion d'une SDUSN dans les SDTAN résulte de l'article 69 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

En plus d'un aménagement légistique, la Commission a expressément inscrit dans le contenu de la SDUSN la formation des agents à la cybersécurité.

1. L'état du droit

Aux termes de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les infrastructures et réseaux de communications électroniques doivent faire l'objet d'un recensement par un schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN). Le SDTAN identifie les zones desservies et présente une stratégie de développement des réseaux, en priorité ceux à très haut débit, pour assurer la couverture du territoire. Chaque SDTAN couvre le territoire d'un ou plusieurs départements ou d'une région.

Un SDTAN peut, depuis la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique ⁽¹⁾, comporter une stratégie de développement des usages et services

(1) Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, article 69.

numériques (SDUSN), destinée à favoriser l'équilibre de l'offre de services numériques et la mise en place de ressources mutualisées.

La SDUSN est obligatoire lorsque le territoire couvert par le SDTAN inclut une zone de montagne ⁽¹⁾.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Fruit de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement de M. Patrick Chaize (LR) et plusieurs de ses collègues ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement – la commission s'en remettant à l'avis de ce dernier –, le présent article entend enrichir le contenu de la SDUSN.

Cette dernière pourrait désormais comprendre, aux termes de la nouvelle rédaction de l'article L. 1425-2 du CGCT que modifie le présent article, deux nouveaux volets. Il ne s'agirait pas d'une obligation pour les collectivités, mais d'une faculté laissée à leur décision.

- D'une part, la SDUSN pourrait inclure un volet portant sur la contribution des collectivités territoriales et de leurs groupements à la gestion des données de référence mentionnées à l'article L. 321-4 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Les données de références, au sens de cet article L. 321-4, correspondent aux informations publiques qui figurent dans des documents communiqués ou publiés par certaines administrations (telles que l'État et les collectivités territoriales) qui satisfont aux conditions suivantes :

- elles constituent une référence commune pour nommer ou identifier des produits, services, territoires ou personnes ;

- leur utilisation par des personnes autres que l'administration les détenant est fréquente ;

- leur réutilisation nécessite qu'elles soient mises à disposition avec un niveau élevé de qualité.

Cet enrichissement a pour but de permettre aux collectivités de contribuer au service public des données de référence et de faire de la SDUSN un réel moyen de mise en œuvre de ce service public dans les territoires

- D'autre part, la SDUSN pourrait comprendre un volet qui présenterait les actions destinées à renforcer la cybersécurité des services publics – cette extension du contenu et de l'objet de la SDUSN s'inscrivant dans un contexte de recrudescence d'attaques informatiques malveillantes, notamment au moyen de rançongiciels, à l'encontre de services publics locaux.

(1) Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, article 33.

3. La position de la Commission

Le dispositif proposé par le Sénat permet d'inciter utilement les collectivités territoriales à s'engager sur des enjeux importants, en particulier s'agissant de la cybersécurité, sans pour autant contraindre lesdites collectivités ni leur imposer de réviser leurs SDTAN.

En plus d'une précision d'ordre légistique proposée par vos rapporteurs, la Commission a expressément consacré, dans le contenu du volet de la SDUSN relatif à la cybersécurité, le principe d'actions de formations des agents en cette matière, en adoptant un amendement de M. Pierre-Alain Raphan ayant recueilli un avis de sagesse de la rapporteure et du Gouvernement : si le dispositif issu des travaux du Sénat n'excluait pas de telles actions, leur mention expresse a été jugée opportune compte tenu de l'importance du sujet.

*

* *

Article 50 quater (nouveau)

(art. L. 263-4-1 [nouveau] du code de l'action sociale et des familles)

Échanges d'informations entre acteurs de l'insertion sociale

Introduit par la Commission

- Le présent article a été introduit par la Commission à la suite de l'adoption de deux amendements identiques CL1583 et CL189 ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement, déposés par votre rapporteure et par Mme Monique Limon et les membres du groupe LaREM.

- Dans la continuité de ce que prévoit l'article 50 du projet de loi, et dans le même esprit, cet article facilite et simplifie la gestion des parcours usagers en matière d'insertion sociale et professionnelle, domaine marqué par une pluralité et une grande variété d'acteurs.

Pour assurer aux usagers un parcours fluide et simple, la coordination des acteurs est essentielle ; elle passe notamment par le partage d'informations et de données concernant les personnes accompagnées, parmi lesquelles les allocataires du revenu de solidarité active (RSA). Ce partage permet en effet aux acteurs de l'insertion de mieux évaluer la situation de ces personnes, afin de leur proposer des actions les plus adaptées possibles, de mieux suivre leurs parcours et, *in fine*, de leur offrir un meilleur accompagnement.

- L'article introduit, dans le chapitre III du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des famille (CASF), une nouvelle section 2 *bis* intitulée « *Partage de données entre acteurs de l'insertion* » comportant un unique article L. 263-4-1.

Ce nouvel article L. 263-4-1 prévoit, pour assurer un accompagnement personnalisé des personnes connaissant des difficultés sociales et professionnelles particulières et aux fins de faciliter leur insertion professionnelle, l'action coordonnée des acteurs de l'insertion, tels que les collectivités territoriales et les établissements de coopération intercommunale, les organismes de sécurité sociale, les organismes de placement spécialisés dans l'insertion ou encore Pôle emploi.

Ces différents acteurs pourront ainsi collecter, partager et utiliser, de façon dématérialisée, les informations et données à caractère personnel strictement nécessaires à l'identification des bénéficiaires des services qu'ils fournissent, à l'évaluation de leur situation, au suivi de leurs parcours et à des actions d'accompagnement.

Les garanties en matière de données personnelles prévues à l'article 50 figurent également dans le dispositif proposé, telles que l'information des personnes de leurs droits d'accès et de rectification, ou encore l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur les dispositions réglementaires d'application du nouvel article L. 263-4-1 du CASF.

● Le présent article consacre donc, en matière d'insertion, le principe du « dites-le nous une fois », qui profitera tant aux usagers qu'aux professionnels de l'accompagnement (qui n'auront plus à saisir plusieurs fois des informations déjà recueillies par d'autres).

*

* *

Article 51 (Supprimé)

(art. 10, 20, 22-1 [nouveau] et 125 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)

Simplification des procédures de mise en demeure et de sanction de la Commission nationale de l'informatique et des libertés

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article entend alléger les procédures de mise en demeure et de sanction que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) peut prononcer en cas de manquements à la réglementation en matière de protection des données résultant du règlement général européen du 27 avril 2016 relatif à la protection des données (RGPD) et de la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978.

En premier lieu, le dispositif initialement proposé prévoyait de clarifier les prérogatives du président de la CNIL :

– en permettant au président de prononcer à l’encontre d’un opérateur un rappel aux obligations légales au respect desquelles celui-ci est soumis ;

– en cantonnant l’obligation pour le président de clôturer la mise en demeure prononcée à l’égard d’un opérateur aux seuls cas où une demande de justification de mise en conformité était effectuée, une telle demande n’étant plus systématique.

En deuxième lieu, le président de la formation restreinte de la CNIL se voyait confier la faculté d’enjoindre, éventuellement sous astreinte, à un opérateur de produire tous les éléments requis en l’absence de réponse à une précédente mise en demeure.

En troisième lieu, serait créée une nouvelle procédure simplifiée de sanction à « juge unique » pour les affaires portant sur des manquements d’une gravité relative et ne présentant pas de difficulté particulière, dans le cadre de laquelle statuerait seul le président de la formation restreinte de la CNIL ou un membre de cette formation désigné à cet effet – le président de cette formation pouvant s’opposer à la mise en œuvre de la nouvelle procédure.

L’objectif est de remédier à la rigidité procédurale actuelle, en application de laquelle les dossiers à faibles enjeux suivent le même circuit que les affaires les plus importantes, au détriment de l’efficacité de l’action de la CNIL et d’une protection optimale des données personnelles.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La réglementation en matière de protection des données personnelles résulte du règlement européen général sur la protection des données n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD), et de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 et de l’ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 adoptées à la suite de ce règlement, qui ont modifié en conséquence la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat, en commission, a modifié les deux volets du dispositif proposé sans en remettre en cause ni l’économie générale ni l’équilibre.

S’agissant des prérogatives du président de la CNIL en matière de mise en demeure, il a substitué aux dispositions initiales une systématisation de la justification de la mise en conformité par l’opérateur mis en cause, tout en limitant l’obligation, pour le président, de clôturer la mise en demeure aux seuls cas où cette dernière est rendue publique.

Il a également confié au président de la CNIL, et non à celui de sa formation restreinte, la faculté d’enjoindre l’opérateur, le cas échéant sous astreinte, de produire tout élément requis.

S’agissant de la procédure restreinte, le Sénat a souhaité apporté certaines garanties supplémentaires :

- en précisant quels agents de la CNIL pouvaient être chargés d’établir le rapport dans le cadre de cette procédure ;
- en consacrant la possibilité pour les opérateurs mis en cause d’être représentés ou assistés ;
- en mettant en place un mécanisme d’information de la formation restreinte ;
- en permettant au membre de la formation restreinte désigné pour statuer sur l’affaire de s’opposer à la procédure restreinte ;
- et en renvoyant à un décret en Conseil d’État la fixation des modalités de mise en œuvre de la nouvelle procédure simplifiée et des garanties de prévention des conflits d’intérêts concernant les agents rapporteurs.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

En adoptant un amendement en ce sens de votre rapporteure, la Commission a supprimé cet article – un dispositif similaire mais de meilleure facture figurant à l’article 19 du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, en voie d’adoption définitive par le Parlement.

1. L’état du droit

La Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL), prévue au chapitre II de la loi du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés (dite loi « informatique et libertés »)⁽¹⁾, est une autorité administrative indépendante, et l’autorité de contrôle nationale pour l’application du règlement européen général du 27 avril 2016 relatif à la protection des données (RGPD)⁽²⁾.

a. L’organisation de la CNIL

● Aux termes de l’article 9 de la loi « informatique et libertés », la CNIL comprend 18 membres, parmi lesquels :

- son président, qui est nommé par décret du Président de la République pour un mandat de cinq ans ;
- deux vice-présidents, élus par la commission.

Le président et les deux vice-président composent le bureau de la CNIL.

● La CNIL comporte également une formation restreinte, composée d’un président et de cinq autres membres, élus par la commission en son sein – les

(1) Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés.

(2) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

membres du bureau, c'est-à-dire le président de la CNIL et les deux vice-présidents, ne sont pas éligibles à la formation restreinte.

b. Les prérogatives répressives de la CNIL

Les articles 20 à 23 de la même loi régissent les mesures correctrices et les sanctions que peut prendre la CNIL au titre des manquements aux règles en matière de protection des données, selon une procédure faisant intervenir, en fonction de la gravité des manquements, le président de la CNIL ou sa formation restreinte.

● Les prérogatives du président de la CNIL sont fixées par les I et II de l'article 20.

Le président, lorsque des opérations de traitement sont susceptibles de violer le RGPD ou la loi « informatique et libertés », peut avertir de cela le responsable de traitement ou son sous-traitant ; cet avertissement est prévu au I de cet article 20.

Dans l'hypothèse où ce responsable ou son sous-traitant ne respecte pas les obligations qui résultent du RGPD ou de la loi « informatique et libertés », et si le manquement constaté est susceptible d'être régularisé, le président peut, en application du II de l'article 20, prononcer une mise en demeure, dans un délai fixé par lui et qui peut en cas d'urgence être de vingt-quatre heures :

– de satisfaire aux demandes de la personne concernée en vue d'exercer ses droits ;

– de mettre les opérations de traitement en conformité avec les dispositions applicables ;

– de communiquer à la personne concernée une violation de données à caractère personnel (hors traitements intéressant la sûreté de l'État ou la défense) ;

– de rectifier, effacer ou limiter le traitement des données à caractère personnel.

La décision de clôture de la procédure de mise en demeure relève du président de la CNIL ; ce dernier peut en outre demander au bureau de rendre cette mise en demeure publique.

● Aux termes du III de ce même article 20, le président de la CNIL peut aussi saisir la formation restreinte lorsque le responsable de traitement ou le sous-traitant méconnaît les obligations résultant du RGPD ou de la loi « informatique et libertés », le cas échéant après l'avertissement prévu au I ou en complément de la mise en demeure prévue au II.

La formation restreinte de la CNIL, après une procédure contradictoire, peut prononcer une ou plusieurs des sanctions prévues aux 1° à 7° du III de l'article 20, en fonction de la gravité du manquement considéré, notamment :

- le rappel à l’ordre ;
 - l’injonction assortie d’une astreinte (dont le montant ne peut excéder 100 000 euros par jour de retard) ;
 - la limitation du traitement ou son interdiction ;
 - la suspension des flux de données adressées à des destinataires établis à l’étranger ou à des organisations internationales ;
 - une amende ne pouvant excéder 10 millions d’euros ou, pour une personne morale, 2 % de son chiffre d’affaires annuel mondial – ces quantums pouvant être doublés dans certaines hypothèses.
- La formation restreinte peut également être saisie par le président de la CNIL lorsque des manquements au RGPD entraînent une violation des droits et libertés et que l’urgence commande d’agir.

L’article 21 de la loi « informatique et libertés » dresse la liste des mesures que la formation restreinte peut prendre dans une telle hypothèse, à l’issue d’une procédure contradictoire d’urgence (telles que la suspension provisoire d’une certification ou d’un agrément ou encore l’injonction de mise en conformité).

Le cas échéant, et en fonction des mesures prises, la formation restreinte informe le comité européen de la protection des données prévu par le RGPD. Elle peut aussi, lorsqu’une autorité nationale de contrôle étrangère n’a pas pris les mesures jugées nécessaires pour faire cesser un manquement, demander au comité européen de prendre les mesures requises.

Les manquements portant une atteinte grave et immédiate aux droits et libertés peuvent en outre faire l’objet de mesures nécessaires à leur sauvegarde, ordonnées par le juge sur saisine du président de la CNIL.

La procédure devant la formation restreinte de la CNIL

Les mesures que la formation restreinte de la CNIL peut prendre en application du III de l'article 20 et de l'article 21 de la loi « informatique et libertés » sont, aux termes de l'article 22 de la même loi, prononcées sur la base d'un rapport établi par un membre de la CNIL désigné par son président et qui n'appartient pas à la formation restreinte.

Ce rapport est transmis à l'opérateur concerné (responsable du traitement ou sous-traitant) afin qu'il puisse présenter ses observations et se faire assister ou représenter.

La formation restreinte peut entendre les observations orales du rapporteur – qui ne prend pas part à ses délibérations –, ainsi que toute personne dont l'audition est jugée utile.

Les mesures prises par la formation restreinte peuvent être rendues publiques. La formation restreinte peut également ordonner à l'opérateur concerné d'informer individuellement de la violation chaque personne concernée par celle-ci.

Enfin, si une sanction pécuniaire est prononcée et est définitive avant que le juge pénal ait statué sur les mêmes faits ou sur des faits connexes, ce juge peut ordonner que la sanction pécuniaire s'impute sur l'amende pénale qu'il prononce.

2. Le dispositif proposé

Le présent article entend clarifier et fluidifier les procédures applicables au titre des prérogatives répressives de la CNIL en cas de manquements à la réglementation en matière de protection des données personnelles.

En l'état du droit, tous les dossiers suivent le même circuit, indépendamment de leurs enjeux, ce qui rend les procédures en vigueur inadaptées dans un contexte de forte hausse des plaintes enregistrées par la CNIL : ainsi qu'il ressort de l'étude d'impact du présent projet de loi, alors que les plaintes se sont considérablement accrues depuis l'entrée en vigueur du RGPD en mai 2018, le nombre de mesures correctrices est demeuré relativement faible.

Précisons que les dispositions prévues au présent article seraient applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises, ainsi que le prévoit le **IV du présent article** qui modifie à cet effet l'article 125 de la loi « informatique et libertés ».

a. La modification des prérogatives du président de la CNIL en matière de sanction

Le **I du présent article** aménage les prérogatives détenues par le président de la CNIL en application du II de l'article 20 de la loi « informatique et libertés ».

● D'une part, **son 1°** ajoute le rappel aux obligations légales aux mesures susceptibles d'être prononcées par le président de la CNIL à l'égard d'un opérateur.

● D'autre part, **son 2°** clarifie et allège la procédure de mise en demeure, en supprimant le caractère systématique de la justification par l'opérateur de sa mise en conformité et celui de la décision de clôture de la procédure de mise en demeure par le président :

– une telle justification n'interviendrait plus qu'en cas de demande en ce sens du président de la CNIL ;

– l'obligation de clôture de la procédure de mise en demeure par le président serait limitée aux cas dans lesquels celui-ci aurait demandé une justification de mise en conformité.

b. L'enrichissement des prérogatives de la formation restreinte

Le **II du présent article**, en complétant l'article 20 de la loi « informatique et libertés » d'un nouveau IV, confie au président de la formation restreinte de la CNIL une nouvelle prérogative, consistant à pouvoir enjoindre à l'opérateur mis en cause qui n'a pas répondu à une précédente mise en demeure de produire les éléments demandés. Est également prévue la possibilité d'assortir cette injonction d'une astreinte (plafonnée à 100 euros par jour de retard).

Cette nouvelle prérogative est subordonnée à la saisine préalable de la formation restreinte.

Le président de la formation restreinte pourrait également, aux termes de ce nouveau IV, constater qu'il n'y a plus lieu de statuer.

c. L'instauration d'une procédure simplifiée de sanction

Enfin, et pour limiter le plus possible la rigidité procédurale devant la CNIL, le **III du présent article** insère dans la loi « informatique et libertés » un **nouvel article 22-1 consacrant une procédure répressive simplifiée** pour les manquements les moins graves et ne faisant intervenir qu'un membre de la formation restreinte (son président ou un membre désigné par lui).

● Cette nouvelle procédure simplifiée s'appliquerait au titre du prononcé, par la formation restreinte de la CNIL, des mesures suivantes :

– le rappel à l'ordre, prévu au 1° du III de l'article 20 de la loi « informatique et libertés » ;

– l'injonction, le cas échéant assortie d'une astreinte, de mettre en conformité le traitement avec les obligations résultant du RGPD ou de la loi « informatique et libertés », prévue au 2° du même III ; si la procédure simplifiée est retenue, le montant de l'astreinte ne pourrait excéder 100 euros par jour de retard (contre 100 000 euros en principe) ;

– l'amende administrative prévue au 7° dudit III ; dans une telle hypothèse, le montant de cette amende serait plafonné à 20 000 euros (là où le droit commun

prévoit un montant pouvant aller jusqu'à 10 millions d'euros ou 2 % du chiffre d'affaires annuel mondial, avec possibilité de doubler le quantum).

● L'engagement des poursuites au titre de la procédure simplifiée relèverait du président de la CNIL et serait subordonné à la satisfaction, appréciée par celui-ci, des deux conditions suivantes :

– les sanctions prévues (rappel à l'ordre, injonction avec astreinte alléguée et amende minorée) constituent la réponse appropriée à la gravité des manquements ;

– l'affaire ne présente pas de difficulté particulière.

L'absence de difficulté particulière serait appréciée à l'aune de l'existence d'une jurisprudence établie, des précédentes décisions de la formation restreinte ou de la simplicité des questions à trancher.

Le rapport sur la base duquel les sanctions peuvent être prononcées serait, dans le cadre de cette procédure simplifiée, établi par un agent de la CNIL désigné par le président de cette dernière (et non par un de ses membres), et serait adressé au président de la formation restreinte.

● Le président de la formation restreinte pourrait s'opposer au recours à la procédure simplifiée ou interrompre celle-ci s'il estime que les conditions de recours (adéquation des mesures aux manquements et absence de difficulté) ne sont pas réunies, ou « *pour tout autre motif* ». Dans une telle hypothèse, la procédure de droit commun prévue à l'article 22 de la loi « informatique et libertés » suivrait son cours.

En l'absence d'une telle opposition, il serait statué sur l'affaire par un « juge unique », à savoir le président de la formation restreinte ou un membre de cette dernière qu'il a désigné à cet effet.

● La suite de la procédure correspond, *mutatis mutandis*, à celle prévue à l'article 22 de la loi « informatique et libertés » :

– le rapport établi par l'agent de la CNIL serait transmis à l'opérateur mis en cause afin qu'il présente ses observations (rien n'était en revanche mentionné dans le dispositif initial sur la possibilité pour cet opérateur de se faire représenter ou assister) ;

– la personne chargée de l'affaire (le président de la formation restreinte ou le membre désigné) pourrait solliciter des observations de toute personne jugée utile ;

– la personne chargée de l'affaire statuerait sur celle-ci ;

– le juge pénal pourrait, le cas échéant, ordonner que la sanction pécuniaire s'impute sur l'amende pénale qu'il prononce.

À la différence de la procédure de droit commun, en revanche, les décisions prises dans le cadre de la procédure simplifiée ne pourraient être rendues publiques.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Deux séries de modifications ont été apportées par le Sénat, au stade de la commission et à l'initiative de ses co-rapporteurs, Mme Françoise Gatel (UC) et M. Mathieu Darnaud (LR).

a. Les modifications apportées aux prérogatives du président de la CNIL dans le cadre de la mise en demeure

La première série de modifications porte sur les prérogatives du président de la CNIL définies à l'article 20 de la loi « informatique et libertés ».

● En premier lieu, plutôt que le dispositif initialement proposé consistant à rendre facultative la justification, par l'opérateur mis en cause, de la mise en conformité, et de réserver l'obligation de clôture, par le président de la CNIL, de la mise en demeure dans les hypothèses où une demande de justification a été adressée, le Sénat a préféré retenir un dispositif alternatif :

– la justification de la mise en conformité serait systématique, et devrait intervenir avant l'expiration du délai de mise en demeure ;

– en revanche, l'obligation de prendre une décision de clôture serait réservée aux cas où la mise en demeure aurait été rendue publique.

Le Sénat considère que ce nouveau dispositif permet de garantir l'effectivité des mises en demeure, grâce à la systématisation des justifications de mise en conformité, tout en allégeant la procédure à travers la suppression de l'obligation générale de clôture de la mise en demeure par le président de la CNIL.

● En second lieu, la possibilité d'enjoindre à un opérateur mis en cause de produire les éléments demandés, le cas échéant, sous astreinte d'au plus 100 euros par jour de retard, a été confiée par le Sénat au président de la CNIL, et non au président de la formation restreinte comme le prévoyait le dispositif initialement proposé à travers un nouveau IV de l'article 20 de la loi « informatique et libertés ».

Le Sénat a jugé préférable que ce pouvoir d'injonction soit confié à l'autorité ayant prononcé la mise en demeure (soit le président de la CNIL), sans associer une autre autorité.

b. Les modifications apportées à la procédure simplifiée

La seconde série de modifications concerne la nouvelle procédure simplifiée prévue à l'article 22-1 de la loi « informatique et libertés » introduit par le présent article.

Outre une réorganisation formelle des dispositions régissant cette nouvelle procédure, réalisée dans un souci de lisibilité, le Sénat a aménagé et complété le dispositif sur plusieurs aspects.

- L'élaboration du rapport sur la base duquel les sanctions sont prononcées ne serait plus confiée à tout agent de la CNIL désigné à cet effet par le président de la commission, mais aux seuls agents habilités à participer à des missions de vérifications en application de l'article 10 de la loi « informatique et libertés ». Une coordination de conséquence est apportée à cet article 10.

Ces agents, dans le cadre de leur mission de rapporteur, seront placés sous l'autorité du président de la CNIL.

Les garanties en matière de prévention des conflits d'intérêts que ces agents devront présenter sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, qui devra plus généralement préciser les modalités de mise en œuvre de la nouvelle procédure simplifiée.

- La possibilité de s'opposer au recours à la procédure simplifiée a été élargie : cette possibilité serait désormais ouverte, non seulement au président de la formation restreinte, mais aussi au membre de cette formation désigné pour statuer sur l'affaire ; l'opposition émanerait donc de la personne effectivement chargée de l'affaire.

Une simplification rédactionnelle a en outre été apportée par la suppression de la référence expresse au motif d'opposition reposant sur l'absence de satisfaction des conditions d'ouverture de la procédure simplifiée – le dispositif initial ajoutant à cette hypothèse d'opposition « tout autre motif ».

- La possibilité pour l'opérateur mis en cause, à savoir le responsable du traitement ou le sous-traitant, de se faire représenter ou assister, est expressément reconnue, l'opérateur étant informé de cette possibilité lors de la notification du rapport.

- Enfin, est prévu un mécanisme d'information de la formation restreinte de toute décision prise dans le cadre de la nouvelle procédure simplifiée.

4. La position de la Commission

La réforme des procédures relatives aux mesures correctrices et répressives que la CNIL peut prononcer est opportune et nécessaire, afin d'éviter un engorgement, voir une paralysie, de l'institution, et pour que celle-ci remplisse son rôle le mieux possible.

La nécessité du dispositif prévu au présent article est telle qu'il figure également à l'article 19 du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (RPSI), adopté par l'Assemblée en première lecture avec modifications et voté dans les mêmes termes par le Sénat. Rappelons que ce projet de loi a fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire.

S'il est très similaire à celui figurant au présent article, le dispositif prévu à l'article 19 du projet de loi RPSI ne lui est pas identique. En particulier, il prévoit que le pouvoir d'injonction éventuellement assortie d'astreinte relève du président de la formation restreinte (ce que prévoyait également la version initiale du présent article) et non du président de la CNIL, ce qui paraît préférable en raison de la séparation des pouvoirs de direction et de sanction.

Le projet de loi RPSI ayant de grandes chances d'être définitivement adopté et promulgué avant le présent texte, et dans la mesure où il n'est pas opportun que deux dispositifs similaires soit dans deux véhicules législatifs distincts, la Commission, par cohérence, a supprimé le présent article en adoptant un amendement en ce sens de votre rapporteure ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement.

*
* *

Article 52

(art. L. 2121-30 et L. 2213-28 du code général des collectivités territoriales)

Accélération de la mise en place des bases adresses locales utiles pour le déploiement du très haut débit

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article généralise à l'ensemble des communes l'obligation de procéder à la dénomination des voies et à la numérotation des immeubles, afin d'accélérer la mise en place des bases adresses locales (BAL) alimentant la base adresse nationale (BAN) utilisée notamment pour le déploiement sur tout le territoire de la fibre et donc de l'internet à très haut débit.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Résultant d'une convention conclue en 2015, la BAN est l'une des bases de données du service public des données de référence résultant de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Après que la commission a supprimé le présent article, le Sénat, en séance, a rétabli le dispositif proposé dans une version enrichie, en précisant l'obligation pesant sur les communes, les modalités d'accès aux informations de dénomination et de numérotation et en supprimant la prise en charge systématique par les communes du premier numérotage des immeubles.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

a. La dénomination des voies et le numérotage des immeubles dans les communes

● En vertu de la clause de compétence générale des communes aujourd'hui consacrée au premier alinéa de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT) aux termes duquel le conseil municipal « *règle par ses délibérations les affaires de la commune* », la dénomination des voies publiques et des lieux-dits dans chaque commune relève de la compétence du conseil municipal, ce qu'a confirmé la jurisprudence administrative en relevant :

– qu'il « *appartient au conseil municipal de délibérer sur la dénomination des rues et places publiques* » ⁽¹⁾ ;

– que si « *aucun texte législatif ou réglementaire ne prévoit qu'il appartient au conseil municipal de la commune ou à une autre autorité administrative d'attribuer un nom à un lieu-dit ou de modifier un nom existant (...), toutefois, en application des dispositions de l'article L. 2121-29 [du CGCT], le conseil municipal est compétent, dans le cas où un intérêt public local le justifie, pour décider de modifier le nom d'un lieu-dit situé sur le territoire de la commune* » ⁽²⁾.

● Le numérotage des immeubles ⁽³⁾, quant à lui, relève du maire au titre de son pouvoir de police générale, l'article L. 2213-28 du CGCT disposant que cette opération est exécutée « *pour la première fois à la charge de la commune* ».

● Ces éléments – dénomination des voies et numérotage des immeubles – doivent être, dans les communes de plus de 2 000 habitants, communiqués par le maire au centre des impôts fonciers ou au bureau du cadastre, ainsi que le prévoit l'article 1^{er} du décret du 19 décembre 1994 ⁽⁴⁾. Résulte de cette obligation de communication une obligation indirecte de dénomination et de numérotage.

D'après l'étude d'impact du présent projet de loi, cette obligation concerne 5 500 communes (environ 15 % du total des communes) représentant environ 51,5 millions d'habitants (soit environ 77 % de la population).

b. La « base adresse nationale » et les « bases adresses locales »

● La « base adresse nationale » (BAN), coproduite par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) en application d'une convention

(1) Conseil d'État, 1^{ère} et 4^e sous-sections réunies, 19 juin 1974, Sieur Broutin, n° 88410, au Recueil.

(2) Conseil d'État, 3^e et 8^e sous-sections réunies, 26 mars 2012, Commune de Vergèze, n° 336459, au Recueil.

(3) Le terme employé est celui de « maisons », mais il est entendu au sens d'immeubles bâtis en général, incluant les immeubles d'habitation ou encore les bâtiments agricoles.

(4) Décret n° 94-1112 du 19 décembre 1994 relatif à la communication au centre des impôts foncier ou au bureau du cadastre de la liste alphabétique des voies de la commune et du numérotage des immeubles.

conclue le 15 avril 2015 entre l'État, l'IGN, La Poste et l'association OpenStreetMap France, est la seule base de données d'adresses officiellement reconnue par l'administration.

Pilotée par la direction interministérielle du numérique, la BAN constitue, aux termes des dispositions combinées des articles L. 321-4 et R. 321-5 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), l'une des neuf bases de données du service public des données de référence.

Mise à jour en continu, la BAN, en ce qu'elle permet de localiser efficacement une adresse sur le territoire national, facilite la distribution du courrier, l'action des services de secours et la gestion des réseaux, dont le déploiement de la fibre permettant l'accès à l'internet très haut débit ⁽¹⁾.

● La BAN est, de façon privilégiée, alimentée par les « bases adresses locales » (BAL), qui répertorient l'intégralité des voies et adresses présentes sur les territoires de chaque commune ayant décidé de mettre en place un tel fichier.

Pour les communes non couvertes par une BAL (c'est-à-dire qui n'ont pas souhaité en mettre une en place), les adresses figurant dans la BAN sont alimentées par des sources subsidiaires recueillies auprès de l'administration fiscale, de La Poste ou encore de l'IGN.

2. Le dispositif proposé

Le présent article entend accélérer la mise en place des BAL, notamment pour favoriser le déploiement du très haut débit à travers la fibre – mais aussi la fiabilité des données exploitées pour d'autres services et par d'autres opérateurs notamment dans le cadre des secours ou de la distribution du courrier.

À cet effet, et dans sa version initiale, il complétait l'article L. 2121-30 du CGCT relatif à la compétence du conseil municipal en matière de création et d'implantation d'écoles et classes maternelles et élémentaires, pour y consacrer la compétence du conseil pour décider de la dénomination des voies.

L'accès aux informations en matière de dénomination des voies et de numérotation des maisons – entendues au sens d'immeubles bâtis en général et pas dans l'acception stricte du terme – devait être garanti par la commune dans des conditions fixées par décret.

En conséquence du dispositif proposé, chaque commune serait tenue de constituer et mettre à jour une BAL, intégrée à la BAN.

Cette généralisation de l'obligation de dénomination et de numérotation et son érection au rang législatif s'inscrit dans le cadre du rapport remis en juillet 2018 au Gouvernement par Mme Valéria Faure-Muntian, députée de la Loire, qui

(1) Ainsi qu'il ressort du [document](#) produit par l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

recommandait d'étudier « *l'opportunité de systématiser l'obligation de réaliser des plans d'adressage* », afin d'accélérer la constitution de la BAN et d'en garantir l'exhaustivité ⁽¹⁾.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Si, dans un premier temps, la commission des Lois du Sénat a supprimé cet article, il a été rétabli en séance dans une rédaction enrichie.

a. La suppression initiale du dispositif par la commission

La commission des Lois du Sénat, à l'initiative de ses co-rapporteurs, Mme Françoise Gatel (UC) et M. Mathieu Darnaud (LR), a jugé préférable de supprimer le présent article, considérant :

– d'une part, que la compétence du conseil municipal en matière de dénomination des voies était déjà clairement établie, ressortant de la clause de compétence générale et de la jurisprudence administrative ;

– d'autre part, que l'extension de l'obligation de dénomination et de numérotation à toutes les communes, y compris donc à celles comptant 2 000 habitants ou moins, risquait de présenter une contrainte excessive et une charge pour les plus petites communes, et pouvait présenter des difficultés au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

b. L'adoption finale par le Sénat d'un dispositif enrichi

En séance, le Sénat a rétabli l'article 52, en retenant un dispositif modifié par rapport à celui initialement proposé par le Gouvernement mais conservant l'économie générale de celui-ci, à la suite de l'adoption de deux amendements identiques de M. Patrick Chaize (LR) et plusieurs de ses collègues et de M. Ludovic Haye et les membres du groupe RDPI, ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement – la commission s'en remettant à la sagesse du Sénat.

● En premier lieu, la généralisation à l'ensemble des communes de l'obligation de dénomination des voies a été rétablie, complétant pour ce faire, comme le prévoyait le dispositif initial, l'article L. 2121-30 du CGCT d'un nouveau II.

Cette obligation a cependant été précisée, en ce qu'elle porte désormais sur les « *voies et lieux-dits, y compris les voies ouvertes à la circulation* » (là où le dispositif initial ne mentionnait que les « *voies* »).

● En deuxième lieu, l'accès aux informations de dénomination et de numérotation a été précisé. Le dispositif initial, ainsi qu'il a été vu, prévoyait que la commune garantissait cet accès dans des conditions fixées par décret. Désormais, la

(1) Valéria Faure-Muntian, Les données géographiques souveraines, [rapport au Gouvernement](#), juillet 2018, recommandation n° 22, page 41.

commune devra garantir l'accès aux informations relatives aux adresses au format « BAL » en alimentant la BAN.

● Enfin, les charges pesant sur les communes au titre de l'adressage sont allégées, à travers une modification de l'article L. 2213-28 du CGCT, pour laisser à l'appréciation des communes la nécessité d'apposer des plaques de numéro et de voies.

4. La position de la Commission

La Commission n'a apporté aucune modification à cet article.

*

* *

Article 52 bis

(art. L. 3121-9-1 [nouveau], L. 3122-6-2 [nouveau], L. 4132-9-1 [nouveau], L. 4133-6-2 [nouveau], L. 4422-5-1 [nouveau], L. 5211-11-1, L. 7122-9-1 [nouveau], L. 7123-13 [nouveau], L. 7222-9-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Facilitation de l'usage de la visioconférence pour les réunions des assemblées délibérantes locales

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Introduit par le Sénat, cet article permet aux conseils départementaux, aux conseils régionaux et aux conseils des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de tenir leurs réunions en plusieurs lieux, par visioconférence, sur décision du président.

Dans une telle hypothèse, les votes ne peuvent avoir lieu que par scrutin public, et la publicité des réunions est assurée.

La tenue des réunions en plusieurs lieux et par visioconférence est exclue pour certains objets, comme l'élection du président ou l'adoption du budget primitif.

Il s'agit d'une pérennisation d'une faculté prévue à titre provisoire dans le cadre de la pandémie de covid-19.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a autorisé les conseils des EPCI à fiscalité propre de tenir des réunions par téléconférence.

La loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 et l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 ont permis aux assemblées délibérantes locales de tenir leurs réunions en plusieurs lieux et par visioconférence ; cette possibilité bornée dans le temps a été prorogée jusqu'au 30 septembre 2021 par la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, puis jusqu'au 31 juillet 2022 par la loi du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission, à l'initiative de vos rapporteurs, a étendu la possibilité de recourir à la visioconférence aux collectivités à statut particulier que sont la Corse, la Guyane et la Martinique, ainsi qu'aux commissions permanentes des assemblées délibérantes des départements, des régions, de la Corse et de la Guyane.

Elle a également prévu les modalités d'articulation entre les dispositions du présent article et le dispositif temporaire mis en place dans le cadre de la crise sanitaire.

1. L'état du droit

Si les réunions des assemblées délibérantes locales doivent en principe se tenir physiquement, la loi prévoit certains aménagements.

● D'une part, les réunions des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) ⁽¹⁾ peuvent se tenir, sur décision de leur président, par téléconférence, aux termes de l'article L. 5211-11-1 du code général des collectivités territoriales introduit par la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019 ⁽²⁾.

Ce même article prévoit toutefois que, pour certains objets, les réunions ne peuvent se tenir en plusieurs lieux (sont notamment concernées l'élection du président et du bureau ou encore l'adoption du budget primitif).

● D'autre part, dans le cadre de la pandémie de covid-19 et des mesures pour y faire face, le législateur a prévu, à titre provisoire, des mesures pour que les réunions des assemblées :

– puissent se tenir en tout lieu ⁽³⁾ ;

– puissent se tenir à distance, par visioconférence ou, à défaut, par audioconférence ⁽⁴⁾.

(1) *Communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles.*

(2) *Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, article 11.*

(3) *Loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, article 6.*

(4) *Ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19, article 6.*

Ces aménagements liés à la situation sanitaire ont été prorogés, d’abord jusqu’au 30 septembre 2021 ⁽¹⁾, puis jusqu’au 31 juillet 2022 ⁽²⁾.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

● Le présent article résulte de l’adoption en séance, par le Sénat, de six amendements identiques ayant fait l’objet d’avis favorables de la commission et du Gouvernement, déposés par M. Jean-Pierre Corbisez (RDSE) et plusieurs de ses collègues, par M. Hervé Maurey (UC) et plusieurs de ses collègues, par M. Étienne Blanc (LR) et plusieurs de ses collègues, par M. Guy Benarroche et les membres du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, par Mme Anne Ventalon (LR) et plusieurs de ses collègues et par M. Ludovic Haye et les membres du groupe RDPI.

Il vise à pérenniser la possibilité de tenir des réunions par téléconférence pour les conseils départementaux et régionaux, et à élargir cette faculté déjà prévue pour les EPCI-FP aux syndicats mixtes fermés et aux syndicats intercommunaux.

À cet effet, l’article modifie le CGCT :

– en créant un nouvel article L. 3121-9-1, portant sur les conseils départementaux ;

– en créant un nouvel article L. 4132-9-1, portant sur les conseils régionaux ;

– en modifiant l’article L. 5211-11-1 déjà mentionné relatif aux EPCI-FP.

La rédaction de ces trois articles repose sur la même base, chacun étant ensuite adapté en fonction de l’assemblée délibérante concernée.

● Ainsi qu’il a été dit, le dispositif prévoit la faculté, pour le président de l’assemblée concernée, de décider que sa réunion se tient en plusieurs lieux, par visioconférence.

Dans une telle hypothèse :

– la convocation de l’assemblée fait mention de la tenue de la réunion par visioconférence ;

– le quorum est apprécié au regard de la présence des élus dans les différents lieux par visioconférence ;

– les votes ne peuvent avoir lieu qu’au scrutin public, par appel nominal ou par scrutin électronique, dans des conditions qui en garantissent la sincérité ; si une

(1) Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, article 6, VII et VIII.

(2) Loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire, article 10.

demande de vote secret est adoptée, le point concerné est reporté, par le président de l'assemblée, à une séance ultérieure qui ne pourra se tenir par visioconférence ;

– la publicité de la réunion est assurée par sa diffusion en direct sur le site internet de l'assemblée et, lorsque l'assemblée met à disposition des lieux pour la tenue de la réunion par visioconférence, ceux-ci sont accessibles au public.

Le dispositif renvoie au règlement intérieur de chaque assemblée délibérante le soin de fixer les modalités pratiques de déroulement des réunions en plusieurs lieux par visioconférence.

● La tenue de réunion en plusieurs lieux par visioconférence est cependant exclue pour l'élection du président et du bureau, pour l'adoption du budget primitif, pour la désignation des personnes appelées à siéger au sein d'organismes extérieurs, pour la formation de ses commissions et pour la délégation de certaines attributions à la commission permanente et au président.

Enfin, il est prévu qu'au moins une fois par semestre, l'assemblée se réunit en un seul et même lieu.

● L'extension du possible recours à la visioconférence aux syndicats mixtes fermés et aux syndicats intercommunaux résulte de la nouvelle rédaction de l'article L. 5211-11-1 du CGCT, qui ne vise plus nommément les différentes catégories d'EPCI-FP, et de l'article L. 5711-1 du même code qui prévoit que ces syndicats sont soumis aux dispositions du CGCT au sein desquelles se trouve l'article L. 5211-11-1.

● Les conseils municipaux ne sont pas inclus dans le dispositif à dessein, les sénateurs ayant jugé cela peu souhaitable dans la mesure où le périmètre des communes n'est pas comparable à celui des EPCI, des départements et des régions, dont les territoires sont plus vastes.

3. La position de la Commission

● Outre trois amendements rédactionnels de votre rapporteure ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement, la Commission, sur proposition de votre rapporteure et suivant l'avis favorable du Gouvernement, a étendu le champ d'application du dispositif prévu au présent article afin de permettre le recours à la visioconférence :

– aux assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique, à travers de nouveaux articles L. 4422-5-1, L. 7122-9-1 et L. 7222-9-1 du CGCT ;

– aux commissions permanentes des conseils départementaux (nouvel article L. 3122-6-2 du CGCT), des conseils régionaux (nouvel article L. 4133-6-2 du même code) et des assemblées de Corse et de Guyane (nouveaux articles L. 4422-9-3 et L. 7123-13 du CGCT).

● Par ailleurs, là aussi à l’initiative de votre rapporteure et avec l’avis favorable du Gouvernement, la Commission a articulé le dispositif prévu au présent article avec celui mis en place dans le cadre de la crise sanitaire, dont les modalités et le champ sont différents : le présent article entrera en vigueur au terme de l’application du dispositif temporaire – soit, en l’état des textes, à compter du 1^{er} août 2022.

*

* *

Article 52 ter

(art. L. 2121-28, L. 3121-24, L. 4132-23, L. 5215-18, L. 5216-4-2, L. 7122-26 et L. 7222-26 du code général des collectivités territoriales)

Précision du montant des crédits nécessaires aux dépenses afférentes aux personnes affectées aux groupes d’élus au sein des assemblées délibérantes locales

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article clarifie les dispositions relatives au plafond du montant des crédits nécessaires aux dépenses afférentes aux personnes affectées aux groupes d’élus locaux constitués dans les assemblées délibérantes.

Ce plafond est de 30 % du montant total des indemnités annuelles versées aux membres de l’assemblée délibérantes. Le présent article précise que le montant total à retenir s’entend charges sociales incluses.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Certaines dispositions relatives aux groupes d’élus ont été modifiées par l’article 31 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission n’a pas modifié cet article.

1. L’état du droit

Au sein des assemblées délibérantes locales, les élus peuvent se regrouper au sein de groupes d’élus, généralement en fonction d’une affinité politique.

Pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) de plus de 100 000 habitants, les départements et les régions, la loi prévoit des dispositions particulières sur :

– les formalités de constitution des groupes, à savoir la remise au président de l’assemblée délibérante d’une déclaration signée par les membres du groupe et accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant ;

– les moyens susceptibles d’être affectés aux groupes (support matériel et moyens humains).

Par ailleurs, le fonctionnement de ces groupes peut faire l’objet de délibérations, sans que celles-ci puissent être l’occasion modifier les décisions relatives au régime indemnitaire des élus.

Le tableau suivant dresse la liste des dispositions applicables en matière de groupes d’élus en fonction des collectivités ou groupements concernés.

DISPOSITIONS CONCERNANT LES GROUPES D’ÉLUS LOCAUX

Assemblée délibérante concernée	Disposition pertinente du code général des collectivités territoriales (CGCT)
Conseil municipal des communes de plus de 100 000 habitants	Article L. 2121-28
Conseil départemental	Article L. 3121-24
Conseil régional	Article L. 4132-23
Conseil des communautés urbaines de plus de 100 000 habitants	Article L. 5215-18
Conseil des communautés d’agglomération de plus de 100 000 habitants	Article L. 5216-4-2
Assemblée de Guyane	Article L. 7122-26
Assemblée de Martinique	Article L. 7222-26

En ce qui concerne les moyens humains en particulier, le maire ou le président de l’assemblée délibérante peut, sur proposition de chaque groupe d’élus et dans les conditions fixées par l’assemblée, affecter à ces groupes une ou plusieurs personnes.

Les crédits nécessaires à ces dépenses ne peuvent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres de l’assemblée délibérante.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le présent article résulte de l’adoption par le Sénat d’un amendement du Gouvernement ayant fait l’objet d’un avis favorable de la co-rapporteuse (émis à titre personnel, la commission n’ayant pas examiné l’amendement).

Il tend à préciser le plafond des crédits susceptibles d’être ouverts pour l’affectation aux groupes d’élus d’une ou plusieurs personnes, en clarifiant la base de référence à partir de laquelle ce plafond est déterminé.

En effet, en l'absence de mention expresse, le plafond de 30 % du total des indemnités annuelles versées aux membres de l'assemblée délibérante pouvait s'entendre comme incluant ou, au contraire, excluant les charges sociales auxquelles ces indemnités sont soumises.

Dans un souci de clarification, et pour sécuriser les délibérations des collectivités, le dispositif indique expressément que le montant total des indemnités s'entend charges sociales incluses.

Les articles du CGCT mentionnés dans le tableau précédent sont modifiés à cet effet.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

CHAPITRE II

Simplification du fonctionnement des institutions locales

Article 53

(art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales)

Délégation à l'exécutif local des décisions d'admission en non-valeur des titres de faible montant, ainsi que des décisions d'autorisation et de remboursement des mandats spéciaux

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 53 du projet de loi prévoit d'ajouter aux choix de délégation déjà ouverts à chaque assemblée délibérante disposant du pouvoir budgétaire la faculté de déléguer à l'exécutif local (maire, président du conseil départemental ou régional) l'admission en non-valeur des créances irrécouvrables les plus modestes que lui présente le comptable public.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les compétences pouvant faire l'objet d'une délégation par décision de l'assemblée délibérante sont respectivement prévues aux articles L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du CGCT, pour les communes, les départements, et les régions.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a renforcé les pouvoirs de l'assemblée délibérante en prévoyant qu'elle fixe le montant maximal des créances pouvant être admises en non-valeur par délégation. Il a par ailleurs autorisé la délégation aux exécutifs locaux des décisions d'autorisation des mandats spéciaux, ainsi que le remboursement des frais afférents.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

L'**admission en non-valeur** (ANV) est une mesure d'ordre budgétaire et comptable qui fait disparaître des états de restes à recouvrer des comptes publics les créances déclarées irrécouvrables.

À ce titre, les créances de toute nature peuvent être admises en non-valeur si l'on considère que toutes les diligences nécessaires au recouvrement ou à la conservation des droits de l'État ont été mises en œuvre, ou que le recouvrement ne peut être utilement poursuivi par suite de circonstances liées à la situation du débiteur.

Si l'essentiel du recouvrement des impôts et taxes se fait par paiement spontané ou après relance amiable du contribuable, certaines créances donnent lieu à une procédure de recouvrement forcé, c'est-à-dire qu'elles **nécessitent des actes de poursuite de la part de l'administration**.

Ces créances sont marginales en proportion de celles ayant été recouvrées spontanément (le taux de civisme fiscal représentait 97 % pour les particuliers et 95 % pour les professionnels en 2019 ⁽¹⁾), **mais représentent tout de même un nombre important de dossiers**.

Comme le rappelle l'étude d'impact, pour le secteur public local, on décompte, à la date du 24 juin 2020, près de 24 millions de créances restant à recouvrer antérieures à 2016, ce qui représente un montant total de 5 milliards d'euros en principal. L'enjeu financier des créances déjà admises en non-valeur s'élève à 2,1 milliards (41 % du total), et celui des créances susceptibles de l'être, à 2,9 milliards (59 %).

Plus de 16,6 millions de dossiers correspondent à des créances inférieures à 50 euros, qui sont, du fait de leur faible montant, les plus susceptibles de faire l'objet d'admissions en non-valeur : ces créances représentent 68 % du nombre total de dossiers, mais seulement 5 % des enjeux financiers. À l'autre bout du spectre, les

(1) Voir le rapport annuel de performances de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines pour 2019, page 25.

créances supérieures à 5 000 euros représentent 0,4 % du nombre de dossiers, mais 53 % des enjeux financiers.

L'étude d'impact relève par ailleurs qu'afin de **proportionner aux enjeux les moyens humains et budgétaires qui lui sont consacrés**, l'administration « *adapte de façon pragmatique, et dans la limite des contraintes liées à la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables, une approche sélective priorisant notamment les créances à risque ou les débiteurs de mauvaise foi et à enjeux* ». Elle évite également les « *poursuites trop lourdes ou coûteuses sur des créances d'un montant trop faible ou dont les perspectives de recouvrement sont ténues* ».

L'admission en non-valeur de créances, généralement anciennes, dont les perspectives de recouvrement sont quasi-nulles, permet ainsi de concentrer l'action des comptables sur les véritables enjeux (les créances de montant plus important, dont le recouvrement n'est pas encore compromis).

L'admission en non-valeur requiert toutefois l'accord du débiteur de la créance. Du point de vue de la collectivité territoriale, cette procédure aboutit à constater une dépense de la section de fonctionnement.

En l'état du droit, cet accord doit être donné par le conseil délibérant de la collectivité. En effet, les articles L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du CGCT, qui prévoient les compétences pouvant être déléguées par les conseils municipaux, départementaux et régionaux, à leurs exécutifs, ne prévoient pas la possibilité de déléguer à l'ordonnateur l'admission en non-valeur des créances irrécouvrables les plus modestes que lui présente le comptable public.

2. Le dispositif proposé

L'article 53 du projet de loi modifie les articles du CGCT précités afin **d'ajouter aux choix de délégation déjà ouverts à chaque assemblée délibérante disposant du pouvoir budgétaire la faculté de déléguer** à l'exécutif local (maire, président du conseil départemental ou régional) **l'admission en non-valeur des créances les plus modestes que lui présente le comptable public.**

Ce dispositif serait **encadré** :

– d'une part, chacun de ces titres devra correspondre à une **créance irrécouvrable**, dont le montant serait **inférieur à un seuil fixé** ;

– d'autre part, le maire, le président du conseil départemental et le président du conseil régional **devront rendre compte** de cette délégation à l'assemblée délibérante.

Le montant du seuil ainsi que les modalités de la reddition de comptes seraient fixés par décret.

Votre Rapporteure relève que cet article constitue une mesure de simplification attendue.

Le dispositif traduit ainsi la proposition n° 260 du rapport de M. Éric Doligé portant sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales de 2011⁽¹⁾. Il reprend également une proposition du groupe de travail sur la modernisation de la chaîne de traitement des produits locaux, réunissant la direction générale des finances publiques et les principales associations nationales d'élus, dont les conclusions ont été rendues en 2010.

Le dispositif avait été adopté, dans une rédaction similaire, par les deux assemblées, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, dont l'examen n'avait pas été achevé⁽²⁾.

3. Les modifications apportées par le Sénat

La commission de Lois du Sénat a encadré la mise en œuvre du dispositif, en conférant des **pouvoirs plus importants à l'assemblée délibérante pour définir le périmètre de la délégation.**

À l'initiative de ses rapporteurs, elle a prévu que **l'assemblée délibérante fixe le montant maximal des créances irrécouvrables au-delà duquel la délégation ne peut advenir.** Ce seuil serait inférieur au seuil prévu par décret⁽³⁾.

Elle a par ailleurs adopté un amendement de M. Franck Menonville⁽⁴⁾ qui autorise **la délégation aux exécutifs locaux des décisions d'autorisation des mandats spéciaux, ainsi que le remboursement des frais afférents**⁽⁵⁾.

L'auteur de l'amendement justifie cette extension – qui n'est pas liée à la question des admissions en non-valeur –, en relevant qu'il arrive, « *en dehors des situations d'urgence, que la délibération [autorisant le mandat spécial] ne puisse être prise avant l'intervention de l'événement en cause, [en raison notamment] du rythme de réunion des assemblées locales et/ou en raison du nécessaire respect des délais légaux pour l'envoi des rapports aux élus de l'assemblée concernée. Des délibérations rétroactives interviennent ainsi parfois, ce qui pose d'évidents problèmes en termes de légalité* ».

(1) « La simplification des normes applicables aux collectivités locales », *Mission parlementaire de M. Éric Doligé, sénateur, 2011.*

(2) *Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales, déposée par M. Éric Doligé, sénateur, le 4 août 2011. Le texte avait été adopté en deuxième lecture au Sénat, mais n'avait pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale par la suite.*

(3) *Amendement COM-1091 de M. Darnaud.*

(4) *Amendement COM-749 rect. ter de M. Franck Menonville.*

(5) *Le Conseil d'État considère que le mandat spécial comprend « toutes les missions accomplies avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation d'une disposition législative ou réglementaire expresse » (Conseil d'État, 24 mars 1950, Sieur Maurice). Ces missions doivent revêtir un caractère exceptionnel, c'est-à-dire différer des missions traditionnelles de l'élu, et être temporaires.*

4. Les modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 53 bis

(art. 106 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République)

Extension à d'autres personnes publiques du droit d'option permettant aux collectivités et à leurs groupements d'adopter le référentiel comptable « M57 »

Adopté par la Commission avec modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 53 *bis* prévoit d'étendre à d'autres personnes publiques le droit d'option permettant aux collectivités et à leurs groupements d'adopter le référentiel comptable « M57 ».

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 106 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe », a permis aux collectivités territoriales qui le souhaitent d'adopter, par délibération de l'assemblée délibérante, le cadre budgétaire et comptable unique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre Rapporteuse, la Commission a adopté un amendement permettant d'adapter les dispositions du référentiel « M57 » aux services d'incendie et de secours, au Centre national de la fonction publique territoriale, ainsi qu'aux centres de gestion.

1. L'état du droit

Le **cadre budgétaire et comptable unique**, ou référentiel « M57 », est défini par l'ordonnance n° 2014-1490 du 11 décembre 2014 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables aux métropoles.

Ce référentiel permet le suivi budgétaire et comptable d'entités publiques locales variées, appelées à gérer des compétences relevant de plusieurs niveaux (bloc communal, départemental et régional), tout en conservant certains principes

budgétaires applicables aux référentiels classiques. Il se caractérise ainsi par sa souplesse.

D’après la DGFIP, **le cadre « M57 » est le référentiel « *le plus avancé en termes de qualité comptable* puisque c’est la seule instruction intégrant, depuis 2018, les dernières dispositions normatives examinées par le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP). Ces travaux d’intégration annuels permettent de poursuivre le mouvement de convergence vers les règles des entreprises sauf spécificités de l’action publique (transfert des plus et moins-values de cession en section d’investissement, mécanisme de neutralisation budgétaire, etc).** » ⁽¹⁾

Ce référentiel est **applicable** :

– de plein droit, par la loi, aux collectivités territoriales de Guyane, de Martinique, à la collectivité de Corse, aux métropoles, à la Ville de Paris ;

– par droit d’option, à toutes les collectivités territoriales et leurs établissements publics ⁽²⁾ ;

– par convention avec la Cour des comptes, aux collectivités territoriales expérimentatrices de la certification des comptes publics ⁽³⁾ ;

– par convention avec l’État, aux collectivités locales expérimentatrices du compte financier unique ⁽⁴⁾.

Le III de l’article 106 de la loi du 7 août 2015, dite « NOTRE », a ainsi permis aux collectivités territoriales qui le souhaitent d’adopter, par délibération de l’assemblée délibérante, le cadre budgétaire et comptable unique.

Cet article précise que, dans le cadre de ce droit d’option, les dispositions concernant les dépenses obligatoires ne s’appliquent pas à l’ensemble des collectivités territoriales, chaque catégorie restant régie par les dispositions qui lui sont spécifiquement applicables en cette matière.

La DGCL a annoncé la généralisation du référentiel « M57 », pour toutes les collectivités territoriales et leurs établissements publics, au 1^{er} janvier 2024 ⁽⁵⁾.

Au 1^{er} janvier 2021, 286 collectivités territoriales ont adopté ce référentiel.

(1) DGFIP, présentation du référentiel M57 au 1^{er} janvier 2021, septembre 2020.

(2) Article 106 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(3) Article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(4) Article 242 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(5) <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/la-generalisation-du-referentiel-budgetaire-et-comptable-m57-cap-sur-2024>

2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a introduit l'article 53 *bis*, qui **étend le droit d'option prévu à l'article 106 de la loi « NOTRe » aux groupements, aux services d'incendie et de secours, au centre national de la fonction publique territoriale, aux centres départementaux de gestion et aux associations syndicales autorisées**, par décision de leur assemblée délibérante, à partir du 1^{er} janvier 2022 ⁽¹⁾.

Le dispositif prévoit des modalités d'application différenciées pour certaines communes et groupements ainsi que pour leurs établissements publics, en fonction de leur taille.

Notre Rapporteuse considère que cette extension est bienvenue, dans la perspective de la généralisation du référentiel.

3. Les modifications apportées par la Commission

À l'initiative de votre Rapporteuse, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a adopté un amendement CL1599 permettant d'adapter les dispositions du référentiel « M57 » aux services d'incendie et de secours, au Centre national de la fonction publique territoriale, ainsi qu'aux centres de gestion.

*
* *

Article 53 ter (supprimé)

(art. L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales)

Faculté des collectivités et de leurs groupements de recourir au financement participatif pour leurs investissements

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 53 *ter* étend les possibilités offertes aux collectivités et à leurs établissements de recourir au financement participatif pour financer leurs investissements.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 48 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances ouvre la possibilité aux collectivités

(1) Amendement COM-1178 de M. Darnaud et Mme Gatel, rapporteurs.

et à leurs groupements de confier à un organisme public ou privé l'encaissement de tout revenu tiré d'un projet de financement participatif au profit de tout service public, à l'exception des missions de police et de maintien de l'ordre public.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre Rapporteure, la Commission a supprimé cet article, devenu sans objet suite à l'adoption de la loi du 8 octobre 2021 précitée.

1. L'état du droit

Dans sa rédaction en vigueur au moment de l'examen du projet de loi par le Sénat, l'article L. 1611-7-1 du CGCT prévoyait que les collectivités territoriales et leurs établissements publics pouvaient, après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement :

– du produit des droits d'accès à des prestations culturelles, sportives et touristiques ;

– du revenu tiré des immeubles leur appartenant et confiés en gérance, ou d'autres produits et redevances du domaine dont la liste est fixée par décret ;

– du revenu tiré des prestations assurées dans le cadre d'un contrat portant sur la gestion du service public de l'eau, du service public de l'assainissement ou de tout autre service public dont la liste est fixée par décret.

Ces dispositions permettaient ainsi à une collectivité de **passer par un intermédiaire en financement participatif**, en lieu et place d'une régie de recettes, qui est nécessaire dans ce type de projet ⁽¹⁾.

L'article D. 1611-32-9 du CGCT, pris pour l'application de l'article L. 1611-7-1, n'ouvrait toutefois la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics de **confier à un organisme public ou privé l'encaissement de recettes relatives aux revenus tirés d'un projet de financement participatif, que lorsque ceux-ci étaient réalisés au profit d'un service public culturel, éducatif, social ou solidaire.**

2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de Mme Nadège Havet, la commission des Lois du Sénat a ouvert la possibilité aux collectivités territoriales et à leurs établissements de financer l'ensemble de leurs investissements au moyen de financements participatifs ⁽²⁾.

(1) Article R. 1617-1 à R. 1617-10 du CGCT.

(2) Amendement COM-855 de Mme Nadège Havet.

L'article 53 *ter* complète ainsi l'article L. 1611-7-1 du CGCT pour prévoir que les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier à un organisme public ou privé **l'encaissement de tout revenu tiré d'un projet de financement participatif**, et ce **au profit de tout service public**.

Il précise par ailleurs que les revenus tirés des projets de financement participatif peuvent prendre la forme **de titres de créance, de dons, de prêt avec intérêt et de prêt sans intérêt**. Les collectivités pourraient ainsi émettre des obligations participatives, à destination non seulement des personnes physiques mais également de personnes morales, et notamment d'investisseurs institutionnels, ce qui leur permettrait de financer des projets de grande taille.

Selon les rapporteurs de la commission des Lois du Sénat, ce dispositif répond à la « *nécessité structurelle* » de diversifier les sources de financement des collectivités ⁽¹⁾.

Votre Rapporteur constate que ces dispositions sont satisfaites par des avancées récentes de notre législation.

En effet, parallèlement à l'examen du présent projet de loi, le Parlement a adopté la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances.

Son l'article 48 complète l'article L. 1611-7-1 du CGCT et ouvre la possibilité aux collectivités et à leurs groupements de confier à un organisme public ou privé **l'encaissement de tout revenu tiré d'un projet de financement participatif**.

Le champ du dispositif désormais en vigueur est légèrement plus restreint que la rédaction proposée par le Sénat ⁽²⁾ :

– s'agissant de l'objet du financement participatif, celui peut être réalisé **au profit de tout service public, à l'exception des missions de police et de maintien de l'ordre public**, les missions régaliennes devant être assurées sans faire appel aux administrés ;

– s'agissant des **instruments participatifs pouvant être utilisés**, le dispositif prévoit qu'il s'agit de dons, de prêts sans intérêt ou de prêts avec intérêt. Un champ trop large aurait pu conduire certaines collectivités à recourir à des

(1) Rapport n° 723 (2020-2021) de M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel, fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, déposé le 30 juin 2021, page 184.

(2) La possibilité pour les collectivités de recourir au financement participatif avait été introduite par amendement du Sénat, lors de la première lecture du texte, dans une rédaction strictement identique à celle actuellement prévue par le présent article 53 *ter*. Les précisions apportées au dispositif sont issues de deux amendements CL6, en commission, et n° 24, en séance publique, de la rapporteure du texte à l'Assemblée nationale, Mme Aude Bono-Vandorme, en première lecture. Elles ont été maintenues lors de l'examen du texte en commission mixte paritaire.

produits complexes, le cas échéant sur les marchés financiers. L'article prévoit toutefois que, par dérogation, **les personnes morales puissent accorder des prêts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics**, mais uniquement dans la limite d'un prêt par projet de financement participatif, et dans des conditions strictement encadrées ⁽¹⁾.

Votre Rapporteure considère que le dispositif actuellement en vigueur, introduit il y a quelques mois à peine, est équilibré, et ne nécessite pas d'évolutions.

3. La position de la Commission

À l'initiative de M. Sébastien Jumel et de votre Rapporteure ⁽²⁾, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article, devenu sans objet suite à l'adoption de la loi du 8 octobre 2021 précitée.

*

* *

Article 53 quater

(art. L. 1611-7-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Faculté pour les régions et les autorités organisatrices de la mobilité de confier par convention de mandat à des tiers l'encaissement et le paiement de certaines recettes et de certaines dépenses

Adopté par la Commission avec modification

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 53 *quater* ouvre la possibilité aux régions de confier à un organisme tiers l'attribution et le paiement des aides économiques, ainsi que l'encaissement des recettes liées à ces aides, dans le cadre d'une convention de mandat conclue après accord du comptable public.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article 66 de la loi du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité » a ouvert la possibilité pour les collectivités territoriales de confier à des tiers la possibilité d'effectuer certaines dépenses au moyen d'instruments de paiement innovants.

(1) *Le dispositif précise que le taux conventionnel applicable à ces crédits est de nature fixe et ne dépasse pas le taux mentionné à l'article L. 314-6 du code de la consommation. Un décret fixe les principales caractéristiques de ces prêts.*

(2) *Amendements identiques CL1143 de M. Jumel et CL1593 de votre Rapporteure.*

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté un amendement de M. Antoine Savignat, sous-amendé par votre Rapporteur, ouvrant aux autorités organisatrices de la mobilité la possibilité de confier à des tiers l'encaissement de leurs recettes et le paiement de leurs dépenses associées à la vente de service de mobilité, de stationnement et de services multimodaux.

1. L'état du droit

Le II de l'article L. 1611-7 du CGCT prévoit que les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, par convention écrite, confier à un **organisme doté d'un comptable public** l'attribution et le **paiement** des dépenses relatives aux aides qu'ils accordent en matière d'emploi, d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

L'article L. 1611-7-1 du même code, qui encadre les conditions dans lesquelles ces collectivités peuvent confier à un organisme public ou privé l'**encaissement** de certaines recettes, ne mentionne cependant pas ces aides.

Ces dispositions ne permettent ainsi pas aux régions, qui sont pourtant compétentes en matière d'aides aux entreprises sur leur territoire en vertu de l'article L. 1511-2 du CGCT, de confier à des organismes n'étant pas dotés d'un comptable public les opérations d'encaissement et de paiement des aides économiques régionales.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de Mme Dominique Estrosi Sassone ⁽¹⁾, la commission des Lois a introduit l'**article 53 quater**, qui ouvre la possibilité aux régions de confier à un organisme tiers l'attribution et le paiement des aides économiques, ainsi que l'encaissement des recettes liées à ces aides, dans le cadre d'une convention de mandat qui serait conclue, après accord du comptable public, entre la région et l'organisme.

Comme le rappelle l'auteure de l'amendement, « ***dans un contexte de massification d'aides destinées à être versées dans des délais très contraints, le recours aux organismes privés ou publics tiers tels que les plateformes de prêt d'honneur, qui disposent de la connaissance du tissu économique et des ressources pour traiter un important volume d'aides, apparaît de nature à faciliter le déploiement fluide et rapide des dispositifs d'aides régionales*** ».

Pour se voir confier ces opérations, l'organisme tiers doit ainsi avoir pour objet de participer à la création, au développement ou à la reprise d'entreprises, et prendre la forme :

(1) Amendement COM-446 rect. bis, de Mme Dominique Estrosi Sassone.

– soit d’organismes agréés dont l’objet exclusif est de verser des aides financières permettant la réalisation d’investissements, ou de fournir des prestations d’accompagnement à des petites et moyennes entreprises ⁽¹⁾ ;

– soit d’organismes sans but lucratif qui, dans le cadre de leur mission et pour des motifs d’ordre social, accordent, sur leurs ressources propres, des prêts à conditions préférentielles à certains de leurs ressortissants ⁽²⁾.

Ces organismes comprennent essentiellement les plateformes de prêt d’honneur, auxquelles les régions, les métropoles et la métropole de Lyon peuvent d’ores et déjà verser des subventions en application de l’article L. 1511-7 du CGCT.

Les plateformes de prêt d’honneur

Les plateformes de prêt d’honneur sont des structures associatives, créées au début des années 1980, dont la mission consiste à accompagner à titre individuel des personnes, parfois des demandeurs d’emploi, dans leur projet de création ou de reprise d’une entreprise en leur accordant, après examen du projet par un comité, un prêt personnel à taux zéro sans contrepartie dénommé « prêt d’honneur ». L’objectif de ce prêt, qui renforce l’apport personnel de son bénéficiaire, est de faciliter l’accès au financement bancaire.

Les différentes plateformes de prêt d’honneur sont organisées sous une forme réticulaire. Les principaux réseaux sont les suivants :

- Initiative France, dont le réseau comprend 210 associations locales (177 millions d’euros de prêts d’honneur en 2020) ;
- Réseau entreprendre, qui regroupe 65 associations (25 millions d’euros de prêts d’honneur en 2020) ;
- France active, qui est composée de 35 associations territoriales.

Ces structures accompagnent également les entrepreneurs dans les premières années de la création ou de la reprise de l’entreprise afin d’en assurer la pérennité, mais également à l’occasion de tout projet ultérieur destiné à en accroître le développement.

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).

La convention emporte mandat donné à l’organisme d’assurer l’encaissement de recettes ou le paiement de dépenses, au nom et pour le compte de la région.

Elle peut aussi prévoir le paiement, par l’organisme mandataire, du remboursement des recettes encaissées à tort, ainsi que le recouvrement et l’apurement des éventuels indus résultant des paiements.

L’article 53 *quater* prévoit enfin une reddition au moins annuelle des comptes et des pièces correspondantes.

(1) 4 de l’article 238 bis du code général des impôts.

(2) Article L. 511-6 du code monétaire et financier.

3. Les modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté l'amendement CL588 de M. Savignat et le sous-amendement CL1667 de votre Rapporteur, avec l'avis favorable du Gouvernement, ouvrant aux autorités organisatrices de la mobilité la possibilité de conclure des conventions de mandats pour leurs recettes et leurs dépenses associées à la vente de service de mobilité, de stationnement et de services multimodaux.

L'objectif de cette mesure est de faciliter la relation avec les usagers en construisant une offre plus intégrée par les autorités organisatrices de la mobilité, en particulier les autorités de taille importante.

En effet, l'article 28 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a permis la création par ces autorités de services numériques d'information et de billettique multimodales, qui permettent la vente de services de transport, de stationnement ou de services fournis par une centrale de réservation.

Dans ce cadre, il devient nécessaire de prévoir des possibilités de délégation de l'encaissement des recettes et du paiement des dépenses des services de mobilité afin d'accompagner leur développement.

La convention emporte mandat donné à l'organisme d'assurer l'encaissement de recettes ou le paiement de dépenses au nom et pour le compte de l'autorité organisatrice de la mobilité. Une reddition au moins annuelle des comptes et des pièces correspondantes est par ailleurs prévue.

*
* *

Article 53 quinquies

(art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales)

Délégation aux exécutifs locaux de la conclusion de conventions en matière d'archéologie préventive

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 53 *quinquies* complète la liste des délégations prévues par le code général des collectivités territoriales, afin de permettre aux conseils délibérants de déléguer aux maires, aux présidents de conseil départemental et aux présidents de conseil régional la possibilité de conclure des conventions relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La délégation par le conseil délibérant de la collectivité à l'exécutif local de l'exécution des diagnostics d'archéologie préventive a été rendue possible par l'article 100 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

Dans le cadre d'opérations d'archéologie préventive, l'État peut, par arrêté préfectoral, prescrire la réalisation de diagnostics, qui visent à identifier les éléments du patrimoine archéologique éventuellement présents sur le site, à apprécier la qualité scientifique et patrimoniale des vestiges, et ainsi à évaluer la nécessité d'en prescrire la conservation ou la fouille. Le diagnostic consiste en des études, des prospections et des sondages réalisés à la pelle mécanique.

Ces diagnostics sont réalisés par des opérateurs agréés publics, c'est-à-dire par l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap) ou par les services des collectivités territoriales.

Préalablement à la réalisation de telles opérations de diagnostic, l'article L. 523-7 du code du patrimoine prévoit la **conclusion d'une convention** entre la personne projetant d'exécuter des travaux (l'aménageur), d'une part, et l'établissement public, la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales dont dépend le service archéologique territorial chargé d'établir le diagnostic d'archéologie préventive, d'autre part.

Cette convention fixe les **délais de réalisation des diagnostics**, ainsi que les **conditions d'accès** aux terrains et de **fourniture** des matériels, équipements et moyens nécessaires à leur réalisation.

Faute d'accord entre les parties, ces délais sont fixés, à la demande de la partie la plus diligente, par l'Etat.

Le code du patrimoine et le code général des collectivités territoriales prévoient par ailleurs que **le conseil municipal, départemental ou régional peut déléguer à l'exécutif local** les décisions « *relatives à l'exécution des diagnostics d'archéologie préventive* » ⁽¹⁾, entendues comme :

– la **décision d'établir les diagnostics d'archéologie préventive** relatifs aux opérations d'aménagement ou de travaux réalisées sur le territoire de la

(1) Dernier alinéa de l'article L. 523-4 du code du patrimoine.

collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales, prévue à l'article L. 523-4 du code du patrimoine ;

– ainsi que l'**accord concernant la réalisation d'un diagnostic prescrit à l'occasion de travaux réalisés pour le compte de la collectivité**, par le service archéologique territorial d'une autre collectivité, prévu à l'article L. 523-5 du même code ⁽¹⁾.

En revanche, la conclusion de la convention mentionnée à L. 523-7 du code du patrimoine ne fait pas partie des attributions que le conseil délibérant de la collectivité peut déléguer à son organe exécutif.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Introduit par la commission des Lois sur proposition de M. Hugues Saury ⁽²⁾, l'**article 53 quinquies** complète la liste des délégations prévues par le code général des collectivités territoriales, afin de **permettre aux maires, aux présidents de conseil départemental et aux présidents de conseil régional de conclure des conventions relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive**.

L'auteur de l'amendement justifiait cette mesure par des impératifs de « *simplification des procédures et de réactivité des collectivités territoriales* ».

3. Les modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 54

(art. L. 3212-3 et L. 5511-4 du code général des collectivités territoriales)

Facilitation de la cession de biens meubles à titre gratuit par les collectivités

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article élargit les hypothèses dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent céder à titre gratuit (dons) leurs biens meubles, en particulier à des associations, en rapprochant le régime de ces cessions sur celui

(1) *Articles L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales.*

(2) *Amendement COM-397 rect. ter de M. Hugues Saury.*

applicable à l'État. L'objectif de cette mesure est de développer l'économie circulaire en favorisant le réemploi de biens meubles devenus sans usage.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le régime des cessions à titre gratuit de biens meubles de l'État a été modifié par la loi de finances pour 2021, à travers notamment l'inclusion, parmi les cessionnaires, des fondations reconnues d'utilité publique, et l'élargissement du régime aux dons de biens meubles de faible valeur aux collectivités territoriales.

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a inclus dans les biens de scénographie susceptibles d'être donnés ceux dont les services des collectivités territoriales n'ont plus l'emploi.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat, en séance, a rendu le présent article applicable en Nouvelle-Calédonie.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

Si l'État et les collectivités territoriales peuvent, à travers la cession à titre gratuit, donner certains de leurs biens meubles, le régime actuel de ces cessions par les collectivités est beaucoup plus restrictif que celui applicable à l'État.

a. Le régime des cessions mobilières gratuites de l'État

Le domaine mobilier de l'État ne peut faire l'objet de cessions à titre gratuit ou à un prix inférieur à la valeur vénale des biens, ainsi qu'en dispose l'article L. 3211-18 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).

Toutefois, des dérogations à cette interdiction de principe sont prévues à l'article L. 3212-2 du CGPPP, qui dresse la liste des biens meubles susceptibles d'être cédés à titre gratuit par l'État ou ses établissements publics et précise les modalités de ces cessions :

- seuls certains biens meublent peuvent être donnés ;
- la qualité des cessionnaires est également limitativement énumérée, tous les biens susceptibles d'être donnés ne pouvant par ailleurs pas l'être à l'ensemble des cessionnaires éligibles ;
- la valeur des biens ainsi donnés ne peut excéder un plafond fixé par voie réglementaire – à titre d'exemple, pour les matériels informatiques, la valeur unitaire des biens est plafonnée à 300 euros en application des articles D. 3212-3 et

D. 3212-4 du CGPPP ; il en va de même pour les biens meubles donnés à des associations réalisant des œuvres d'assistance ⁽¹⁾ ;

– est également prévue l'interdiction faite au cessionnaire de céder ces biens à titre onéreux, à peine d'être exclu du bénéfice du mécanisme de cession à titre gratuit ; cette interdiction ne s'applique pas aux cessions faites au bénéfice d'États étrangers.

Le régime des cessions à titre gratuit auxquelles l'État peut procéder, dont la synthèse figure dans le tableau suivant, a été récemment modifié par la loi de finances pour 2021, notamment par l'inclusion des dons de biens meubles aux collectivités territoriales et à leurs groupements ⁽²⁾, et par la loi « climat et résilience » du 24 août 2021 intégrant les biens de scénographie dont les services des collectivités territoriales n'ont plus l'emploi ⁽³⁾.

(1) Article A. 115-1 du code du domaine de l'État, pris en application de l'article R. 3212-2 du CGPPP.

(2) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, article 41.

(3) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, article 27.

RÉGIME DES CESSIONS À TITRE GRATUIT DES BIENS MEUBLES DE L'ÉTAT

Fondement (art. L. 3212-2 du CGPPP)	Biens	Cessionnaires
1°	Biens meubles, dans le cadre d'une action de coopération	États étrangers
2°	Biens meubles	Associations et fondations reconnues d'utilité publique réalisant des œuvres d'assistance
3°	Matériels informatiques n'ayant plus d'emploi	Associations de parents d'élèves, associations de soutien scolaire, associations reconnues d'utilité publique et associations d'étudiants
4°	Matériels et équipements destinés à l'enseignement et à la recherche scientifique	Organismes assurant des missions d'enseignement et de recherche scientifique
5°	Matériels informatiques n'ayant plus d'emploi	Personnels des administrations concernées
6°	Biens meubles dont le ministère de la défense n'a plus l'emploi	Associations ou organismes de préservation ou de mise en valeur du patrimoine militaire ou contribuant à renforcer le lien armée-Nation
7°	Biens de scénographie n'ayant plus d'emploi	Personnes et organismes à but non lucratif ouvrant dans le domaine de la culture ou du développement durable
8°	Biens meubles du ministère de la défense dont la cession contribue à une action d'intérêt public (notamment diplomatique)	États étrangers
9°	Biens archéologiques mobiliers déclassés	Organisme œuvrant dans la recherche, l'enseignement, l'action culturelle, la muséographie, la restauration de monuments historiques ou la réhabilitation de bâti ancien
10°	Constructions temporaires et démontables n'ayant plus d'emploi	Entreprises solidaires d'utilité sociale
11°	Biens meubles n'ayant plus d'emploi	Établissements publics de l'État, collectivités territoriales et leurs groupements, établissements publics locaux

b. Le champ réduit des cessions mobilières gratuites des collectivités territoriales

Le régime des cessions gratuites de biens meubles par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics est fixé par l'article L. 3212-3 du CGPPP. Son champ est substantiellement plus réduit que celui de l'État, dans la mesure où sont seulement autorisées :

– les cessions de matériels informatiques n'ayant plus d'emploi, au bénéfice :

- d'associations de parents d'élèves, d'associations de soutien scolaire, d'associations reconnues d'utilité publique et d'associations

d'étudiants, dans les mêmes conditions que celles prévues pour l'État au 3° de l'article L. 3212-2 du CGPPP) ;

- des personnels des collectivités, groupements ou établissements cédants, dans les mêmes conditions que celles prévues pour l'État au 5° du même l'article L. 3212-2 ;

– les cessions de biens archéologiques mobiliers ;

– les cessions de biens de scénographie (dans les mêmes conditions que celles prévues pour l'État au 7° dudit article).

Le renvoi aux conditions prévues pour l'État rend applicables les plafonds et interdictions de vente par le cessionnaire qui sont prévus à l'article L. 3212-2 du CGPPP.

2. Le dispositif proposé

- Le présent article aligne sur celui de l'État le régime de cession à titre gratuit des biens meubles des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, en rendant applicable à ce régime l'article L. 3212-2 du CGPPP à travers une réécriture de l'article L. 3212-3 du même code.

Ce dispositif élargit de façon substantielle le champ des biens susceptibles d'être donnés par les collectivités, ainsi que les cessionnaires éligibles.

- Certaines hypothèses de cessions autorisées pour l'État sont toutefois expressément – et logiquement – exclues pour les collectivités, leurs groupements et leurs établissements publics ; il s'agit de celles prévues :

– aux 1° et 8° de l'article L. 3212-2 du CGPPP, concernant les cessions au profit d'États étrangers ;

– au 6° du même article, concernant les cessions de biens du ministère de la défense.

- L'étude d'impact du projet de loi précise, page 613, que les dons des collectivités territoriales pourront se faire au moyen du site internet des dons mobiliers de l'État ⁽¹⁾.

Si cette faculté paraît bienvenue, il serait néanmoins sans doute opportun de créer une interface spéciale pour les dons des collectivités, incluant un mécanisme de recherche et de filtres permettant un classement par types de biens et, surtout, par collectivités. Une telle évolution, qui ne relève pas du domaine législatif, serait en effet de nature à faciliter l'identification des dons ouverts, et éviterait toute confusion avec ceux faits par l'État à partir de son domaine mobilier.

(1) <https://dons.encheres-domaine.gouv.fr>.

3. Les modifications apportées par le Sénat

À la suite de l'adoption en séance d'un amendement du co-rapporteur de la commission des Lois, M. Mathieu Darnaud (LR), ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement, le Sénat a rendu le présent article applicable en Nouvelle-Calédonie, modifiant à cet effet l'article L. 5511-4 du CGPPP.

4. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans lui apporter de modification.

*
* *

Article 55

(art. L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales)

Clarification du délai de renonciation du président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au transfert des pouvoirs de police spéciale

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, à travers une modification de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), clarifie les modalités selon lesquelles le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) peut renoncer au transfert des pouvoirs de police spéciale des maires des communes appartenant à l'EPCI-FP, en précisant que cette renonciation peut intervenir dans le délai de six mois durant lequel un maire peut s'opposer à un tel transfert, dès réception de la première notification d'opposition.

Permettant de lever toute ambiguïté sur la temporalité de la renonciation que prévoit la rédaction actuelle de l'article L. 5211-9-2 du CGCT, le dispositif proposé, d'application rétroactive, sécurise juridiquement les renoncations prises avant l'entrée en vigueur de la présente loi et intervenues dans le délai de six mois précité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le régime de transfert au président d'un EPCI-FP des pouvoirs de police spéciale a fait l'objet de plusieurs modifications récentes, la principale – s'agissant du sujet sur lequel porte le présent article – résultant de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020, qui a aménagé les conditions d'effectivité du transfert et les modalités de renonciation à ce dernier par le président de l'EPCI-FP.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Outre certains aménagements rédactionnels, le Sénat a inclus les gardes champêtres parmi les agents pouvant assurer l'exécution des décisions prises par le président de l'EPCI-FP au titre des pouvoirs de police spéciale qui lui sont transférés.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans autre modification qu'une correction d'erreur de référence.

1. L'état du droit

a. Le récent aménagement des modalités de transfert automatique des pouvoirs de police spéciale au président d'un EPCI

Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) est compétent dans certaines matières, son président peut se voir transférer les pouvoirs de police spéciale correspondants détenus par les maires des communes membres, selon des modalités prévues à l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Deux hypothèses doivent être distinguées :

– celle d'un transfert facultatif à l'initiative des maires, en application du B du I de l'article L. 5211-9-2, en matière de manifestations sportives et culturelles, de défense extérieure contre l'incendie et de gestion des dépôts sauvages d'ordure ⁽¹⁾ ;

– celle d'un transfert automatique, prévu au A du I de cet article L. 5211-9-2, en matière d'assainissement, de collecte des déchets ménagers, d'accueil des gens du voyage, de voirie (circulation, stationnement et autorisation de stationnement des taxis) et d'habitat insalubre.

Dans le cadre du transfert automatique, et en application du III de l'article L. 5211-9-2 du CGCT, les maires disposent d'un droit d'opposition, dont l'exercice met fin au transfert pour les communes dont les maires ont notifié leur opposition.

Le président de l'établissement peut également renoncer au transfert, lorsqu'un ou plusieurs maires se sont opposés à celui-ci (cette renonciation est cependant exclue s'agissant des pouvoirs de police spéciale en matière d'habitat insalubre, sauf si l'opposition au transfert émane d'au moins la moitié des maires ou de maires représentant au moins la moitié de la population de l'établissement ⁽²⁾).

(1) Par renvoi à l'article L. 541-3 du code de l'environnement, précisant les prérogatives du titulaire du pouvoir de police compétent face aux déchets abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions de ce code.

(2) Ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, article 15.

Les modalités de ce transfert ont récemment évolué, avec la loi du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à sécuriser les élections consulaires ⁽¹⁾.

Avant cette loi, le transfert automatique des pouvoirs de police spécial était effectif dès l'élection du président de l'EPCI-FP, les maires des communes membres disposant alors de six mois à compter de la date de l'élection pour s'opposer au transfert. Cette situation a été jugée peu optimale par le législateur, en ce qu'elle aboutissait à deux transferts successifs, d'abord au profit du président de l'EPCI-FP, ensuite à celui des maires s'étant opposés.

La loi du 22 juin 2020 précitée a aménagé ces modalités. Désormais, le transfert effectif des pouvoirs de police intervient à l'expiration du délai d'opposition de six mois dont les maires disposent à compter de l'élection ⁽²⁾.

Cette loi a également prévu un délai supplémentaire d'un mois, à l'issue du délai d'opposition de six mois, pour la renonciation au transfert par le président de l'EPCI-FP, lorsqu'un ou plusieurs maires ont exercé leur droit d'opposition

En cas d'exercice de ce droit d'opposition, le délai au terme duquel le transfert des pouvoirs devient effectif est de sept mois (délai d'opposition de six mois et délai supplémentaire d'un mois prévu pour une éventuelle renonciation).

Ainsi, en l'état du droit, le transfert devient effectif à l'expiration :

- d'un délai de six mois, si aucun maire ne s'est opposé au transfert ;
- d'un délai de sept mois, si un ou plusieurs maires s'y sont opposés, et en l'absence de renonciation du président.

Ces nouvelles modalités de transfert sont entrées en vigueur le 25 mai 2020, en application du II de l'article 11 de la loi du 22 juin 2020 précitée.

(1) Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à sécuriser les élections consulaires, article 11.

(2) Ces modalités de transfert effectif s'appliquent lorsque le prédécesseur du président de l'EPCI-FP n'exerçait pas dans une commune les pouvoirs de police spéciale. Si ces pouvoirs étaient déjà exercés au niveau de l'EPCI-FP, l'opposition à la reconduction du transfert peut être notifiée dans un délai de six mois à compter de l'élection.

Les nouvelles modalités de transfert des pouvoirs de police spéciale en matière de lutte contre la pollution atmosphérique prévues par la « loi climat »

La loi « climat » du 22 août 2021 ⁽¹⁾ a ajouté une nouvelle hypothèse de transfert des pouvoirs de police spéciale en matière de lutte contre la pollution atmosphérique au président d'un EPCI-FP situé dans certaines zones (agglomérations, zones à faibles émissions mobilité ou zones concernées par un dépassement des normes de qualité de l'air).

Cette hypothèse est prévue par un nouveau C du I de l'article L. 5211-9-2 du CGCT.

À la différence des autres hypothèses de transfert, les maires ne peuvent s'opposer individuellement à ce transfert de pouvoirs de police spéciale avec pour effet une absence de transfert pour les seules communes concernées.

En revanche, l'opposition des maires, dans un délai de six mois à compter du transfert, peut conduire à la fin de ce dernier pour l'ensemble des communes membres, si l'une des deux conditions suivantes est satisfaite :

- la moitié des maires des communes membres se sont opposés au transfert ;
- les maires s'étant opposés au transfert représente au moins la moitié de la population de l'EPCI-FP.

(1) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, article 119.

b. Un aménagement susceptible de fragiliser les renonciations intervenues

La nouvelle rédaction, au III de l'article L. 52211-9-2 du CGCT, de l'alinéa relatif à la faculté de renonciation au transfert reconnue au président de l'EPCI-FP, peut aboutir à une confusion, voire à des interprétations divergentes, s'agissant de la temporalité dans laquelle la renonciation peut intervenir.

Si, comme le relève l'étude d'impact du présent projet de loi, le délai supplémentaire d'un mois après celui d'opposition de six mois, était vu comme un délai additionnel offrant une souplesse accrue au président et ne faisant pas obstacle à une renonciation avant l'expiration du délai d'opposition de six mois, une lecture littérale du dispositif peut conduire à une conclusion contraire.

En effet, la lettre du quatrième alinéa du III de l'article L. 5211-9-2 du CGCT dispose que : « (...) *le président de l'établissement public de coopération intercommunale (...) peut renoncer, dans chacun des domaines mentionnés au A du I, à ce que les pouvoirs de police spéciale des maires des communes membres lui soient transférés de plein droit, dans un délai d'un mois suivant la fin de la période pendant laquelle les maires étaient susceptibles de faire valoir leur opposition (...).* » Il paraît donc enfermer la renonciation dans le seul mois supplémentaire consécutif au délai d'opposition, c'est-à-dire dans le seul septième mois suivant l'élection, à rebours de l'objectif initialement poursuivi.

Une telle interprétation littérale fragilise juridiquement les renoncations déjà faites intervenues dans le délai d'opposition de six mois – et fait peser sur celles à venir une incertitude.

2. Le dispositif proposé

Pour lever toute ambiguïté liée au constat précédemment dressé, le **I du présent article** procède à une réécriture de la première phrase du quatrième alinéa du III de l'article L. 5211-9-2 du CGCT, qui précise clairement la temporalité de la renonciation au transfert des pouvoirs de police spéciale.

Désormais, cette renonciation pourra intervenir :

- dès la réception de la première notification d'opposition au transfert ;
- et jusqu'à l'expiration du délai supplémentaire d'un mois suivant le délai d'opposition de six mois.

Ainsi, le président de l'EPCI-FP pourra renoncer à tout moment au transfert, dès que cette faculté lui sera offerte (c'est-à-dire une fois qu'une opposition sera manifestée), dans les sept mois suivant son élection.

Le **II du présent article** rend ces précisions temporelles applicables non seulement aux décisions de renoncations à venir, mais aussi, de façon rétroactive, à celles prises depuis le 25 mai 2020, soit depuis l'entrée en vigueur des nouvelles modalités résultant de l'article 11 de la loi du 22 juin 2020 précitée.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Outre deux amendements des deux co-rapporteurs de nature rédactionnelle (dont l'un a corrigé par ailleurs une erreur de référence), la commission des Lois du Sénat a enrichi la liste des agents communaux susceptible d'être chargés de l'exécution des décisions prises par le président de l'EPCI-FP au titre des pouvoirs de police spéciale qui lui sont transférés.

Actuellement, et en application du V de l'article L. 5211-9-2 du CGCT, ces agents sont :

- ceux de la police municipale recrutés par les maires, ceux recrutés par le président d'un EPCI-FP et ceux des communes membres de l'EPCI mis à disposition à cet effet ;
- les agents spécialement assermentés.

À travers l'adoption de deux amendements identiques de M. Jean-Jacques Michau (SER) et du groupe SER ayant fait l'objet d'un sous-amendement de la co-rapporteuse Françoise Gatel (UC), ont été inclus dans la liste de ces agents les gardes champêtres.

En séance, l'inclusion des gardes champêtres a été précisée par un amendement des deux co-rapporteurs ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement.

4. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans autre modification qu'un amendement de votre rapporteure ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement et qui est venue corriger une erreur de référence.

*

* *

Article 55 bis

(art. L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales)

Modification du détenteur de l'autorité fonctionnelle sous laquelle sont placés les agents des services communs des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Introduit par le Sénat contre l'avis de sa commission et du Gouvernement, le présent article modifie l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales en prévoyant que les agents des services communs d'un établissement public de coopération à fiscalité propre (EPCI-FP) et de communes membres, au lieu d'être placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI-FP lorsqu'ils exercent leurs fonctions dans ce service commun, sont placés sous celle du maire ou du président de l'EPCI-FP en fonction de la mission réalisée.

Il s'agit d'un retour au dispositif en vigueur avant la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le placement des agents des services communs sous l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI-FP résulte de l'article 72 de la loi NOTRe.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans le modifier.

1. L'état du droit

L'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) permet à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

(EPCI-FP), à une ou plusieurs de ses communes membres et, éventuellement, à des établissements publics qui leur sont rattachés, de se doter de services communs pour l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles qui ne relèvent pas des compétences transférées à l'EPCI-FP.

- Ces services communs sont en principe gérés par l'EPCI-FP. Ils peuvent l'être, par dérogation, par une commune qu'aura choisie à cet effet l'assemblée délibérante de l'EPCI-FP.

Une convention règle les effets des mises en commun, après l'établissement d'une fiche d'impact indiquant notamment ses effets sur l'organisation, les conditions de travail et la rémunération des agents. Cette convention est soumise à l'avis des comités sociaux territoriaux compétents.

- S'agissant des agents :

- la convention détermine le nombre de ceux, fonctionnaires et agents non titulaires, qui sont transférés par les communes ;

- ceux des agents qui remplissent la totalité de leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit à l'EPCI-FP (ou à la commune choisie pour gérer le service commun) ;

- ceux remplissant auprès de ces services une partie seulement de leurs fonctions sont mis à disposition de l'EPCI-FP (ou, le cas échéant, de la commune gestionnaire), pour le temps de travail consacré au service commun.

- Enfin, aux termes de l'avant-dernier alinéa de cet article L. 5211-4-2, lorsque ces agents exercent leurs fonctions dans le service commun, ils sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI-FP – ou du maire de la commune gestionnaire.

Ces dispositions sur la personne sous l'autorité fonctionnelle de laquelle les agents exercent résultent de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe ⁽¹⁾. Dans leur version antérieure, ces dispositions prévoyaient que le personnel des services communs était placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou de celle du président de l'EPCI-FP, en fonction de la mission réalisée.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat, contre les avis défavorables de sa commission et du Gouvernement, de trois amendements identiques de M. Fabien Genet (rattaché au groupe LR) et plusieurs de ses collègues, de M. Jean-Jacques Michau et les membres du groupe SER et de M. Loïc Hervé (UC) et plusieurs de ses collègues.

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, article 72.

● Il réécrit l'avant-dernier alinéa de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, en rétablissant – à quelques différences rédactionnelles près – les dispositions relatives à l'autorité fonctionnelle exercée sur les agents des services communs dans leur version antérieure à la loi NOTRE du 7 août 2015.

En conséquence, et aux termes du présent article, les agents des services communs seraient placés sous l'autorité fonctionnelle du maire ou du président de l'EPCI-FP, en fonction de la mission réalisée.

● L'objectif poursuivi par les sénateurs à l'initiative de ce dispositif est de mettre un terme à d'éventuelles difficultés de fonctionnement qu'ont pu constater des maires.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 56

(art. L. 5218-2 et L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales)

Répartition des compétences au sein de la métropole Aix-Marseille-Provence

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, dans sa rédaction initiale, modifiait les modalités de répartition des compétences au sein de la métropole Aix-Marseille-Provence (MAMP) entre, d'une part, la métropole, d'autre part, les conseils de territoires (échelon déconcentré au sein de la métropole), afin de permettre le développement de l'action de la métropole et la prise en charge directe par cette dernière d'un plus grand nombre de politiques publiques.

À cet effet, été prévu le principe d'un réexamen périodique obligatoire des délégations octroyées aux conseils de territoires, trois ans après le renouvellement du conseil métropolitain.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La MAMP a été créée à compter du 1^{er} janvier 2016 par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

L'article 19 de la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019 a aménagé la répartition des compétences entre la métropole et les communes membres, en repoussant de 2020 à 2023 le terme, pour les communes, de l'exercice de la compétence « voirie » lorsque cette dernière n'avait pas été transférée.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Tout en conservant le principe du réexamen périodique des délégations de compétences octroyées par la MAMP aux conseils de territoires, le Sénat a modifié les modalités de répartition des compétences entre la métropole et les communes membres, en permettant à la première, jusqu'au 1^{er} janvier 2023, de déléguer aux secondes certaines compétences, en prorogeant de trois ans l'exercice possible par les communes de la compétence en matière de voirie, et en prévoyant un mécanisme d'information du Gouvernement et du Parlement des souhaits de modification de la répartition des compétences entre la métropole et les communes membres.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

a. L'organisation de la métropole Aix-Marseille-Provence

Créée au 1^{er} janvier 2016, la métropole Aix-Marseille-Provence (MAMP) a été mise en place par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ⁽¹⁾, son organisation étant ultérieurement précisée par des dispositions complémentaires ⁽²⁾.

La MAMP regroupe six établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) préexistants, réunissant 92 communes (90 situées dans les Bouches-du-Rhône, une en Vaucluse – Pertuis – et une dans le Var – Saint-Zacharie). Avec une population en 2018 s'établissant à 1,89 million d'habitants, la MAMP est la deuxième plus grande métropole de France derrière la Métropole du Grand Paris (plus de 7 millions d'habitants) et devant la Métropole de Lyon (1,4 million d'habitants) ⁽³⁾.

Le tableau suivant présente les anciens EPCI-FP réunis dans la MAMP, dont l'organisation géographique est présentée dans la carte ci-après.

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(2) Ordonnance n° 2015-50 du 23 janvier 2015 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables de la applicables à la métropole d'Aix-Marseille Provence ; loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »).

(3) D'après les données démographiques fournies par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

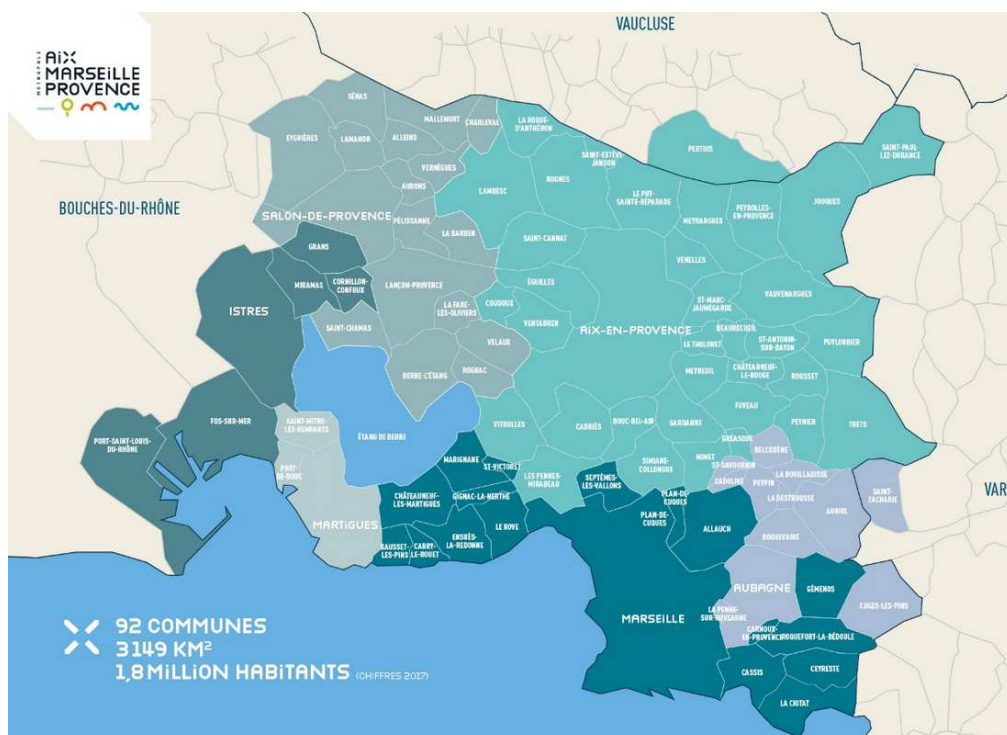
EPCI-FP REGROUPÉS DANS LA MAMP À COMPTER DE 2016

EPCI-FP	Siège	Nombre de communes membres
Communauté urbaine Marseille Provence Métropole	Marseille	18
Communauté d'agglomération du Pays d'Aix	Aix-en-Provence	36 ⁽¹⁾
Communauté d'agglomération Agglopoles Provence	Salon-de-Provence	17
Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile	Aubagne	12 ⁽²⁾
Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence	Istres	6
Communauté d'agglomération du Pays de Martigues	Martigues	3

(1) Dont une commune en Vaucluse.

(2) Dont une commune dans le Var.

CARTE DE LA MAMP



Source : étude d'impact du projet de loi, d'après la MAMP.

b. Une répartition des compétences favorisant les conseils de territoire de la métropole au détriment de celle-ci

• La MAMP compte un échelon déconcentré particulier, celui des territoires, en application de l'article L. 5218-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ces territoires, au nombre de six, correspondent aux EPCI-FP préexistants ⁽¹⁾.

Au sein de chacun d'entre eux est créé un conseil de territoire composé des conseillers de la MAMP délégués des communes incluses dans le territoire, ainsi qu'en dispose l'article L. 5218-4 du CGCT.

Les compétences des conseils de territoire sont régies par l'article L. 5218-7 du même code. Le II, en particulier, précise les modalités de répartition des compétences entre les territoires et la métropole.

Par commodité de désignation, les conseils de territoire (et donc les territoires correspondants) sont numérotés de 1 à 6, ainsi qu'il ressort du tableau suivant.

CONSEILS DE TERRITOIRE DE LA MAMP

Territoire	Numéro du conseil
Marseille Provence	CT 1
Pays d'Aix	CT 2
Pays Salonais	CT 3
Pays d'Aubagne et de l'Étoile	CT 4
Istres-Ouest Provence	CT 5
Pays de Martigues	CT 6

• Les conseils de territoire disposent de compétences très étendues, dans la mesure où, jusqu'au 31 décembre 2019, le principe était celui d'une délégation automatique de la métropole aux territoires (sauf délibération du conseil de la métropole en sens contraire à la majorité qualifiée des deux tiers). Depuis le 1^{er} janvier 2020, et en application de l'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 5218-7, la délégation est une simple faculté offerte au conseil de la métropole.

Certaines compétences, limitativement énumérées au II, sont exclues du champ de la délégation ; leur exercice est donc réservé au conseil de la métropole. Ces compétences réservées au conseil de la métropole revêtent une dimension « stratégique » dont l'exercice à l'échelon métropolitain est le plus pertinent : il s'agit essentiellement de compétences de planification reposant sur des schémas d'ensemble en matière économique, d'urbanisme, de voirie, de mobilité,

(1) Ainsi qu'il résulte du décret n° 2015-1520 du 23 novembre 2015 portant fixation des limites des territoires de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, pris pour l'application de l'article L. 5218-3 du CGCT.

d'assainissement, *etc.*⁽¹⁾. La liste de ces compétences insusceptibles d'être déléguées aux conseils de territoire, et dont l'exercice relève exclusivement de la métropole, figure dans le tableau suivant.

**COMPÉTENCES INSUSCEPTIBLES D'ÊTRE DÉLÉGUÉES
PAR LA MAMP AUX CONSEILS DE TERRITOIRE**

Schéma d'ensemble relatif à la politique de développement économique et à l'organisation des espaces économiques, et opérations métropolitaines	Marchés d'intérêt national
Schéma de cohérence territoriale ; approbation du PLU ; opérations d'aménagement, constitution de réserves foncières	Schéma d'ensemble de la gestion des déchets des ménages et déchets assimilés
Organisation de la mobilité ; schéma de la mobilité	Plans métropolitains de l'environnement, de l'énergie et du climat
Schéma d'ensemble de voirie	Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et aux programmes de recherche
Programmes locaux de l'habitat ; schémas d'ensemble de la politique de l'habitat, du logement et des actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre	Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz
Schéma d'ensemble des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale	Schéma d'ensemble des réseaux de chaleur ou de froid urbains
Schéma d'ensemble d'assainissement et d'eau pluviale	Élaboration du projet métropolitain

Source : article L. 5218-7 du CGCT, II.

● Ainsi que le souligne l'étude d'impact, le large champ des délégations aux conseils de territoire et l'ampleur de l'étendue, dans les faits, des compétences exercées par ces derniers et non par la métropole, sont des facteurs qui limitent la capacité de la métropole à prendre directement en charge certaines politiques publiques à l'échelon métropolitain.

Cette situation est d'ailleurs de nature à substantiellement réduire la plus-value de la MAMP par rapport à la situation antérieure, dans la mesure où les compétences qu'exercent les anciens EPCI-FP auxquels la MAMP s'est substituée demeurent très larges.

(1) La liste des compétences réservées figure au II de l'article L. 5218-7 du CGCT ; elles sont au nombre de 14 (s'il y a 15 divisions, l'une d'elle a été abrogée).

c. La répartition des compétences entre la métropole et les communes membres

Si l'article L. 5218-7 du CGCT régit la répartition des compétences entre la MAMP et les conseils de territoire, celle des compétences entre la métropole et les communes qui la composent fait l'objet de l'article L. 5218-2 du même code.

Le principe est que les compétences transférées par les communes aux anciens EPCI-FP sont exercées par la MAMP, mais certaines compétences peuvent être exercées au niveau des communes membres.

● Tel est ainsi le cas, jusqu'au 1^{er} janvier 2023, de la compétence en matière de voirie (« création, aménagement et entretien de voirie », « signalisation » et « création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires »), si elle n'a pas été transférée (1^o du I). Le terme de 2023 résulte de la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019 ⁽¹⁾ ; il était auparavant fixé à 2020.

À cet égard, 74 communes de la MAMP exercent actuellement la compétence en matière de voirie ; il s'agit des communes relevant des CT 2 à CT 6, c'est-à-dire des anciens EPCI-FP à l'exception de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole.

Les 18 communes qui étaient membres de cette communauté urbaine – dont Marseille – avaient en effet transféré à cette dernière la compétence en matière de voirie. Reprise par la MAMP, la compétence a été déléguée au CT 1. Ces 18 communes n'exercent ainsi aujourd'hui pas la compétence « voirie ».

● Par ailleurs, la compétence de promotion du tourisme demeure exercée au niveau des communes membres dans les hypothèses suivantes :

– pour les communes érigées en stations classées de tourisme ou ayant déposé une demande de classement, lorsqu'elles n'ont pas transféré la compétence à la date du 1^{er} janvier 2018 (deuxième alinéa du I) ;

– pour les communes érigées en stations classées de tourisme ou ayant déposé une demande de classement, lorsque la compétence a été transférée, si la MAMP décide de restituer jusqu'au 1^{er} janvier 2018 cette compétence (dernier alinéa du I).

● Dans son rapport sur le devenir de la MAMP remis au Premier ministre le 13 mars 2019, le préfet Pierre Dartout relevait que de « nombreux maires estiment que la métropole doit se recentrer sur des compétences stratégiques et restituer aux

(1) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, article 19.

communes certaines compétences de proximité » ⁽¹⁾, onze compétences faisant à cet égard l'objet de demandes récurrentes :

- cimetières ;
- bornes à incendie ;
- massifs et chemin de défense des forêts contre l'incendie ;
- éclairage public ;
- bornes de rechargement des véhicules électriques ;
- voirie de proximité ;
- signalisation et abris de voyageurs attenants à la voirie d'intérêt local ;
- aires de stationnement de proximité ;
- tourisme ;
- zones d'activités ;
- eau, assainissement et pluvial.

d. Quel avenir pour la métropole ?

Les auditions conduites par vos rapporteurs ont permis d'entendre l'ensemble des élus du territoire métropolitain – maires, présidents des conseils de territoire et présidente de la métropole. Elles ont mis en évidence le fait que l'organisation territoriale actuelle ne convient, en définitive, à personne. L'impréparation et le manque de concertation qui ont caractérisé la mise en place à marche forcée de la métropole par la loi MAPTAM continuent, encore aujourd'hui, d'entraver son plein épanouissement alors que le fait métropolitain et l'intérêt d'une telle institution demeurent incontestables.

Il ressort des différentes doléances un constat paradoxal, celui que la métropole n'aurait pas les coudées franches pour conduire les projets stratégiques pour son territoire alors que les communes ont, quant à elles, le sentiment d'avoir été dépossédées de leurs compétences essentielles de proximité.

Il est néanmoins apparu, au cours de ces auditions, qu'il existait, grâce à l'élan donné par le Président de la République, une volonté commune d'aller de l'avant pour corriger les désagréments de la loi MAPTAM tout en confortant l'institution métropolitaine que la deuxième ville de France et la Provence méritent.

(1) Pierre Dartout, [Rapport au Premier ministre](#) – Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, 13 mars 2019, page 26.

2. Le dispositif proposé

- Tirant les conséquences de l'insatisfaction partagée des différents acteurs au sein de la MAMP, et pour permettre l'approfondissement des compétences directement exercées par la métropole, le présent article prévoit un mécanisme de réexamen périodique du champ des délégations aux conseils de territoires.

À cet effet, il complète le II de l'article L. 5218-7 du CGCT d'un nouvel alinéa aux termes duquel le conseil de la métropole ⁽¹⁾, trois ans après son renouvellement (soit à mi-mandat), doit procéder au réexamen de l'ensemble des délégations de compétences qui ont été octroyées aux conseils de territoire.

Ce réexamen, s'il peut aboutir au maintien des délégations, peut aussi – et cette hypothèse est expressément prévue par le dispositif proposé – conduire à ce que le conseil de la métropole mette fin aux délégations.

L'objectif poursuivi est de rééquilibrer la répartition des compétences entre la MAMP et les conseils de territoire.

3. Les modifications apportées par le Sénat

- La commission des Lois du Sénat a substantiellement modifié le dispositif proposé en adoptant un amendement de M. Stéphane Le Rudulier (LR) et plusieurs de ses collègues, relatif à la répartition des compétences entre la MAMP et les communes membres, afin d'accroître les compétences susceptibles d'être exercées par ces dernières

L'article L. 5218-2 du CGCT est modifié à cet effet.

D'une part, la possibilité, pour les communes qui n'avaient pas transféré la compétence en matière de voirie définie au 1^o du I de cet article, de continuer à exercer cette compétence, est prorogée de trois ans, le terme de cette possibilité étant repoussé du 1^{er} janvier 2023 au 1^{er} janvier 2026.

D'autre part, est prévue la faculté, pour la métropole, de déléguer certaines compétences aux communes membres, sur demande d'une ou plusieurs de ces dernières. Cette délégation, faite sur décision de la métropole, porte sur une durée d'un an renouvelable et est ouverte jusqu'au 1^{er} janvier 2024. Elle suppose la conclusion d'une convention entre la MAMP et les communes membres concernées, approuvée par le conseil de la métropole et les conseils municipaux de ces communes.

Enfin, un mécanisme d'information sur l'évolution de la répartition des compétences entre la MAMP et les communes membres est mis en place, reposant sur une approche en deux temps :

(1) Le dispositif initial mentionnait le « conseil métropolitain », mais le CGCT emploie les termes de « conseil de la métropole ».

– le conseil de la métropole et les conseils municipaux des communes membres délibèrent, avant le 1^{er} janvier 2023, sur les compétences dont ils souhaitent être attributaires ;

– si des délibérations concordantes sont adoptées par au moins deux tiers des communes membres qui représentent au moins la moitié de la population, les propositions de modifications législatives et réglementaires sur la répartition des compétences sont transmises au Premier ministre, au préfet et aux présidents des deux assemblées.

● Le principe du réexamen périodique des délégations de compétences par le conseil de la métropole trois ans après son renouvellement, qui figurait dans le dispositif initial du présent article, a été conservé. En revanche, la faculté qu’il reconnaissait au conseil de la métropole de mettre fin aux délégations à l’occasion de ce réexamen a été supprimée : les délégations prendraient fin dans les conditions de droit commun.

● En séance, outre un amendement rédactionnel des deux co-rapporteurs pour lequel le Gouvernement s’en est remis à la sagesse du Sénat, ce dernier, par l’adoption d’un amendement de M. Le Rudulier ayant fait l’objet d’un avis favorable de la commission et d’un avis défavorable du Gouvernement, a prévu que les délibérations du conseil de la métropole et des conseils municipaux des communes membres prises dans le cadre du mécanisme d’information des instances nationales sur l’évolution de la répartition des compétences, peuvent inclure des propositions portant sur l’évolution de l’organisation déconcentrée de la MAMP.

4. La position de la Commission

La Commission n’a apporté aucune modification à cet article, cette position ne signifiant pas que votre rapporteure valide sans réserve le dispositif issu des travaux du Sénat.

Les échanges avec le Gouvernement et les acteurs de la MAMP ont permis de préparer la construction d’une proposition de solution, qui devrait être présentée en séance afin d’y être débattue. Votre rapporteure, soutenant la démarche de conciliation conduite par le Gouvernement, appelle à ce que chacun prenne ses responsabilités : convaincue de la nécessité de faire évoluer la deuxième métropole de France, non seulement dans son intérêt et celui de ses habitants, mais aussi dans l’intérêt du pays, votre rapporteure rappelle qu’un échec collectif sur ce sujet ne serait tout simplement pas admissible.

*

* *

CHAPITRE III Coopération transfrontalière

Article 57

(art. L. 1434-2 et L. 1434-3 du code de la santé publique)

Intégration d'un volet relatif à la coopération sanitaire transfrontalière dans les schémas régionaux de santé

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la
commission des affaires sociales.*

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit que le schéma régional de santé (SRS) comporte, le cas échéant, un volet consacré à la mise en œuvre des accords-cadres de coopération sanitaire applicables dans les régions frontalières ou les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, qui porte notamment sur l'accès aux soins urgents, l'évacuation des blessés et la coordination en cas de crise sanitaire.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a apporté deux principales modifications à cet article. Il a fait évoluer la liste des matières entrant dans le champ de la coopération transfrontalière susceptibles d'être inscrites dans le SRS et a souhaité qu'il soit prévu que le dispositif s'appliquerait dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

• En application de l'article L. 1434-1 du code de la santé publique, le **projet régional de santé (PRS)**, arrêté par le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) et soumis pour avis à son conseil de surveillance (articles L. 1432-2 et L. 1432-3 du même code), « *définit, en cohérence avec la stratégie nationale de santé et dans le respect des lois de financement de la sécurité sociale, les objectifs pluriannuels de l'agence régionale de santé dans ses domaines de compétences, ainsi que les mesures tendant à les atteindre* ».

Aux termes de l'article L. 1434-2 de ce code, il est constitué :

– d'un **cadre d'orientation stratégique**, qui détermine des objectifs généraux et les résultats attendus à dix ans ;

– d'un **schéma régional de santé (SRS)**, établi pour cinq ans sur la base d'une évaluation des besoins sanitaires, sociaux et médico-sociaux, qui détermine, pour l'ensemble de l'offre de soins et de services de santé, y compris en matière de prévention, de promotion de la santé et d'accompagnement médico-social, des prévisions d'évolution et des objectifs opérationnels ;

– d'un **programme régional relatif à l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies**.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, le même article dispose que, dans les territoires frontaliers et les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, soit les départements et les régions d'outre-mer, **le PRS organise la coopération sanitaire et médico-sociale avec les autorités du pays voisin** « *lorsqu'un accord cadre international le permet* ».

• La coopération sanitaire transfrontalière est encadrée par les règlements européens (CE) 883/2004 du 29 avril 2004 ⁽¹⁾ et (CE) 987/2009 du 16 septembre 2009 ⁽²⁾ ainsi que par la directive 2011/24 (UE) du 9 mars 2011 ⁽³⁾.

Elle repose sur des **accords-cadres**, indispensables pour éliminer les obstacles à la libre circulation des patients et des professionnels de santé dès lors que les soins médicaux demeurent une compétence nationale des différents États membres. Ces accords-cadres ont notamment pour objet :

– de déterminer le champ d'application matériel, territorial et personnel des conventions de coopération sanitaire ou médico-sociale (voir *infra*) ;

– de définir les conditions d'intervention, de part et d'autre des frontières, des structures de soins, des secours d'urgence, des organismes de sécurité sociale et des professionnels de santé ;

– d'optimiser l'organisation de l'offre de soins et de faciliter l'utilisation ou le partage des moyens humains et matériels ;

– d'assurer un meilleur accès aux soins de qualité pour les populations des zones frontalières ou un accompagnement et une prise en charge de qualité des personnes handicapées ;

(1) Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

(2) Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

(3) Directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers.

– de garantir une continuité des soins à ces mêmes populations, incluant l'accueil et l'information des patients ;

– de simplifier la prise en charge de ces soins en supprimant les accords préalables, en établissant des systèmes de tiers payant et en garantissant la prise en charge des frais de transport ;

– d'établir un circuit financier transparent de remboursement des soins entre les pays ;

– de favoriser la mutualisation des connaissances et des pratiques.

La France a signé des accords-cadres avec cinq pays : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg et la Suisse.

Dans le respect de ces accords et sur le fondement de l'article R. 160-3 du code de la sécurité sociale, des **conventions** conclues entre les organismes de sécurité sociale et certains établissements de soins établis dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou la Suisse peuvent, après autorisation des autorités compétentes ⁽¹⁾, prévoir **les conditions de séjour dans ces établissements de malades bénéficiaires de la prise en charge des frais de santé ou de personnes qui leur sont rattachées au sens des règlements européens qui ne peuvent pas recevoir en France les soins appropriés à leur état, ainsi que les modalités de remboursement des soins dispensés.**

Concrètement, ces conventions permettent, sur des sujets précis (chirurgie cardiaque, réanimation, accès aux soins urgents, etc.) et un territoire frontalier déterminé, « *d'identifier les acteurs et les processus pour accéder aux soins* » ⁽²⁾. La France a signé plusieurs conventions de ce type, avec l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne ou encore la Suisse.

(1) *L'autorisation est donnée conjointement par le ministre chargé de la sécurité sociale et le ministre chargé de la santé ou l'agence régionale de santé compétente.*

(2) *Étude d'impact du projet de loi, p. 499.*

La convention de coopération transfrontalière en matière de chirurgie cardiaque infantile : un exemple de coopération entre la France et la Belgique (signée le 5 décembre 2016, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017)

La convention organise les relations entre le centre hospitalier universitaire de Lille et les cliniques universitaires Saint-Luc à Bruxelles afin de développer les compétences en chirurgie cardiaque infantile. Elle vise les bénéficiaires de l'assurance maladie française (tous régimes confondus), y compris les résidents communautaires ou ceux visés par une convention bilatérale de sécurité sociale qui résident de façon permanente dans les régions Hauts-de-France et Normandie.

Elle organise la prise en charge des soins hospitaliers aux cliniques universitaires Saint-Luc à Bruxelles, y compris les frais de transfert. En cas de décès, les frais de rapatriement de la dépouille ne relèvent pas de la convention.

Les factures sont adressées directement aux caisses françaises d'affiliation par l'intermédiaire de la caisse de liaison en France (caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Roubaix-Tourcoing) et doivent être réglées dans les 30 jours. La CPAM est chargée de la vérification de ces factures et de récupérer, le cas échéant, le trop versé *a posteriori*.

Un comité de suivi veille à l'application de la convention et propose d'éventuelles modifications. Un rapport d'évaluation est établi chaque année (nombre de personnes concernées, données statistiques et financières) et présenté à l'agence régionale de santé Hauts-de-France.

2. Le dispositif proposé

Le présent article complète le I de l'article L. 1434-3 du code de la santé publique, qui définit le contenu du SRS, aux fins qu'il y soit précisé – dans un 7^o – que ce dernier comporte, le cas échéant, **un volet consacré à la mise en œuvre des accords-cadres de coopération sanitaire applicables dans les régions frontalières ou dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, qui porte notamment sur l'accès aux soins urgents, l'évacuation des blessés et la coordination en cas de crise sanitaire.**

Selon le Gouvernement, le dispositif proposé vise à « *consolider le SRS par une meilleure prise en compte de la question de la coopération sanitaire transfrontalière* »⁽¹⁾, question qui relève à ce jour du seul PRS, sous réserve toutefois qu'un accord cadre le permette. Au-delà, il doit permettre, « *en fonction des territoires, d'assurer un meilleur accès aux soins dans les bassins de vie frontaliers, notamment pour les urgences médicales, de garantir une continuité des soins pour les populations frontalières, d'optimiser l'organisation de l'offre de soins en facilitant l'utilisation ou le partage des moyens humains et matériels, et d'améliorer l'organisation et la coopération* »⁽²⁾.

(1) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 501.

(2) *Idem*.

Le rapporteur partage l'ambition gouvernementale consistant à promouvoir la coopération sanitaire transfrontalière, dont l'intensité s'avère à ce jour inégale suivant les territoires considérés, alors que la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 a clairement démontré la nécessité de progresser dans ce domaine.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Sur proposition du rapporteur pour avis, qui s'est ému du caractère peu opérationnel du dispositif proposé par le Gouvernement, la commission des affaires sociales du Sénat a entendu faire évoluer le texte sur deux points principaux.

Elle a, d'une part, modifié la liste des matières entrant dans le champ de la coopération transfrontalière appelées à figurer dans le SRS. De manière concrète, elle y a ajouté l'**organisation de la continuité des soins** et en a retiré l'**évacuation des blessés** au motif que cette seconde thématique pouvait être considérée comme une composante des deux autres thématiques, l'accès aux soins urgents et la gestion des crises sanitaires.

Elle a, d'autre part, jugé opportun de prévoir la mise en œuvre du dispositif non seulement dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution mais aussi à **Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon**, eu égard au fait que les dispositions du code de la santé publique relatives aux PRS et SRS y sont, selon elle, applicables.

Enfin, de manière plus anecdotique, elle a suggéré qu'il soit fait référence aux « *accords internationaux de coopération sanitaire* » plutôt qu'aux « *accords-cadres de coopération sanitaire* », les seconds n'étant pas les seuls à être susceptibles de prévoir des mesures de coopération dans ce domaine.

4. La position de la commission

La commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 57 bis

(art. L. 1434-12 du code de la santé publique)

Association aux communautés professionnelles territoriales de santé des professionnels exerçant dans les territoires étrangers frontaliers

La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, ouvre aux professionnels de santé membres d'une communauté professionnelle territoriale de santé (CPTS) la faculté d'y associer les professionnels exerçant dans les territoires étrangers frontaliers.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail a prévu que les services de prévention et de santé au travail intégreraient, à compter du 31 mars 2022, les CPTS.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a adopté un amendement visant à faire en sorte que le dispositif ne puisse conduire à autoriser les professionnels de santé étrangers à exercer une activité sur le territoire national sous un régime différent de ceux qui sont actuellement en vigueur.

1. L'état du droit

L'article L. 1434-12 du code de la santé publique, créé par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, reconnaît aux **professionnels de santé la faculté de se constituer en communauté professionnelle territoriale de santé (CPTS) aux fins d'assurer une meilleure coordination de leur action et de concourir**, ce faisant, **à la structuration des parcours de santé mentionnés à l'article L. 1411-1 du même code et à la réalisation des objectifs du projet régional de santé (PRS) mentionné à l'article L. 1434-1 dudit code**. Ainsi la mise en place d'une CPTS traduit-elle dans les faits l'idée selon laquelle l'exercice coordonné entre les professionnels de santé à l'échelle d'un territoire est un facteur clé pour répondre aux besoins de santé de la population.

Elle se compose de professionnels de santé regroupés, le cas échéant, sous la forme d'une ou de plusieurs équipes de soins primaires, d'acteurs assurant des soins de premier ou de deuxième recours et d'acteurs médico-sociaux et sociaux. Ces derniers élaborent un projet de santé, transmis à l'agence régionale de santé (ARS), qui précise en particulier le territoire d'action de la CPTS. C'est notamment sur la base des projets de santé des CPTS que l'ARS peut conclure, en application de l'article L. 1434-13 dudit code, des contrats territoriaux de santé (CTS) pour répondre aux besoins identifiés dans le cadre des diagnostics territoriaux partagés ⁽¹⁾.

(1) Les dispositions encadrant ces diagnostics sont prévues au III de l'article L. 1434-10 du code de la santé publique.

Aux termes de l'article L. 1434-12-2 du code de la santé publique, la CPTS peut être chargée, par voie de convention conclue avec l'ARS et l'assurance maladie, d'assurer, en tout ou partie, un certain nombre de **missions de service public** : l'amélioration de l'accès aux soins, l'organisation de parcours de soins associant plusieurs professionnels de santé, le développement d'actions territoriales de prévention, le développement de la qualité et de la pertinence des soins, l'accompagnement des professionnels de santé sur leur territoire et la participation à la réponse aux crises sanitaires.

LES ÉTAPES DE LA CONSTITUTION D'UNE CPTS



Source : <https://solidarites-sante.gouv.fr/systeme-de-sante-et-medico-social/masante2022/newsletter/article/cpts-des-projets-de-sante-emergent-grace-a-la-mobilisation-de-tous-sur-le>.

En juin 2021, on recensait, d'après les informations transmises au rapporteur par le ministère des solidarités et de la santé, **172 CPTS en fonctionnement** (12 millions de personnes « couvertes »), **233 projets de CPTS en phase d'amorçage** et **266 CPTS en projet** (le projet étant identifié mais non formalisé et le soutien financier inexistant). **1 000 CPTS** doivent être constituées d'ici 2022 en application de la stratégie dite « Ma santé 2022 ».

2. Le dispositif proposé

Issu d'un amendement adopté par la commission des affaires sociales sur proposition de M. Loïc Hervé (Union centriste) et plusieurs de ses collègues, le présent article modifie l'article L. 1434-12 du code de la santé publique aux fins d'ouvrir aux « *professionnels exerçant dans les territoires étrangers frontaliers* » la possibilité d'être associés à une CPTS. Selon l'auteur de l'amendement, cette évolution trouve sa justification dans la nécessité de renforcer la coordination entre praticiens à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers pour mieux appréhender les besoins de la population et garantir aux patients un « *suivi intégré* »⁽¹⁾.

3. Les modifications apportées par la commission

La commission a adopté un amendement du rapporteur destiné à encadrer le dispositif proposé par les sénateurs, qu'elle a approuvé sur le fond, de telle sorte qu'il ne puisse être interprété comme autorisant les professionnels de santé susmentionnés qui seraient associés à une CPTS à exercer leur activité en France sous un régime différent de ceux qui sont aujourd'hui prévus par les textes (directive sur les qualifications professionnelles, procédure d'autorisation d'exercice des

(1) Exposé sommaire de l'amendement COM-971 rectifié.

praticiens à diplôme hors Union européenne (PADHUE)) et que soit de ce fait écarté le risque d'une rupture d'égalité entre lesdits professionnels et les autres professionnels de santé étrangers exerçant sur le territoire national.

*

* *

Article 58 (suppression maintenue)

(art. L. 4251-5 du code général des collectivités territoriales)

Consultation facultative des collectivités territoriales étrangères limitrophes sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)

Suppression maintenue par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 58 vise à faciliter la coopération transfrontalière en matière de documents d'aménagement, en permettant expressément la consultation des collectivités territoriales étrangères limitrophes pour l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Cette consultation resterait facultative.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le SRADDET a été créé par l'article 10 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe ».

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a supprimé cet article, relevant qu'il était dénué de portée normative.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a maintenu la suppression de cet article.

1. L'état du droit

Le code général des collectivités territoriales prévoit que la région élabore un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ⁽¹⁾.

(1) L'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales précise que la région d'Ile-de-France, les régions d'outre-mer et les collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d'une région ne sont pas soumises à cette obligation.

Introduit par la loi du 7 août 2015, dite « NOTRe »⁽¹⁾, le SRADDET constitue un instrument de **planification stratégique essentiel**. Il fixe les **objectifs de moyen et long termes** concernant plusieurs thématiques structurantes en matière d'aménagement⁽²⁾, et dispose d'une **portée normative réelle** : il s'impose aux collectivités et à leurs groupements, dont les documents locaux d'urbanisme et de planification, qui doivent prendre en compte le SRADDET et être compatibles avec les règles qu'il édicte pour atteindre ces objectifs⁽³⁾.

L'élaboration du projet de SRADDET est confiée au conseil régional, qui doit l'adopter dans les trois ans qui suivent son renouvellement.

Le projet fait l'objet d'une importante phase de concertation avec l'État, les principales collectivités concernées, certains acteurs compétents en matière d'organisation de la mobilité et d'environnement, ainsi qu'avec la population.

Le projet est ensuite soumis pour avis aux collectivités et à la conférence territoriale de l'action publique, et à enquête publique.

Le conseil l'adopte enfin, éventuellement modifié, par délibération, avant son approbation par arrêté du préfet de région.

Prévue à l'article L. 4251-5 du CGCT, **cette procédure ne prévoit toutefois aucune référence aux collectivités territoriales étrangères limitrophes**.

Comme le relève l'étude d'impact, les collectivités engagées dans la coopération transfrontalière « *ne disposent pas toujours d'une connaissance fine des différents modes d'organisation institutionnels et administratifs à l'œuvre chez leurs homologues étrangers* ». Les modalités de gestion de l'espace peuvent être très différentes de part et d'autre des frontières, qu'il s'agisse des règles en matière de planification, de zonage, ou de délivrance des permis de construire, par exemple.

(1) Article 10 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(2) L'article L. 4251-1 du CGCT prévoit ainsi que le SRADDET « fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, de lutte contre l'artificialisation des sols, d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, ces objectifs sont traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional », « fixe également les objectifs de moyen et long termes sur ce territoire en matière de développement et de localisation des constructions logistiques », « identifie les voies et les axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional », et « peut fixer des objectifs dans tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la région détient, en application de la loi, une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation ».

(3) L'article L. 4251-3 du CGCT prévoit ainsi que les schémas de cohérence territoriale et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de mobilité, les plans climat-air-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux doivent prendre en compte les objectifs du schéma et être compatibles avec les règles générales qu'il prévoit.

L'étude d'impact jugeait par ailleurs « *insuffisantes* » les dispositions qui gouvernent actuellement la coopération transfrontalière en matière de documents d'aménagement.

2. Le dispositif proposé

L'article 58 du projet de loi vise à **faciliter la coopération transfrontalière en matière de documents d'aménagement**.

Il modifie pour cela le III de l'article L. 4251-5 du CGCT, qui prévoit que le conseil régional peut « *consulter le conseil régional des régions limitrophes et tout autre organisme ou personne sur tout ou partie du projet de schéma* » afin d'y faire figurer la possibilité de consulter **toute collectivité étrangère limitrophe** lors de l'élaboration du SRADDET.

De telles consultations permettraient aux conseils régionaux, en charge de l'élaboration des SRADDET, de « *développer au plan local une coopération avec les collectivités territoriales étrangères limitrophes. Cela permettra de prendre en compte l'ensemble des composantes, y compris transfrontalières, d'un bassin de vie et améliorer ainsi la pertinence des documents d'aménagement* ».

3. Les modifications apportées par le Sénat

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a **supprimé l'article 58**, estimant que cet article était « *dénué de portée normative, tendant à allonger des dispositions qui en sont elles-mêmes dénuées* »⁽¹⁾. En effet, même sans cette base juridique, « *le conseil régional pourra, comme aujourd'hui, consulter qui il souhaite sur le projet de SRADDET, y compris des collectivités étrangères limitrophes* »⁽²⁾.

Dans la section relative à la nécessité de légiférer, l'étude d'impact relevait simplement que « *les dispositions législatives actuelles du CGCT doivent être précisées afin d'encourager la coopération transfrontalière en matière d'aménagement* ».

4. La position de la Commission

La Commission a maintenu la suppression de l'article 58.

*

* *

(1) Amendement COM-1056 de M. Darnaud et de Mme Gatel ([lien](#)).

(2) Rapport n° 723 (2020-2021) de M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel, fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, déposé le 30 juin 2021, page 199.

Article 58 bis (supprimé)
(article L. 4251-5 du code général des collectivités territoriales)
Association des départements à l'élaboration du SRADDET

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 58 *bis* prévoit d'associer les conseils départementaux des départements de la région à l'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) dans son ensemble, et pas seulement sur les aspects relatifs à la voirie et à l'infrastructure numérique.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les modalités d'association des conseils départementaux à l'élaboration du SRADDET sont prévues par l'article 10 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe ».

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre Rapporteuse, la Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a été présenté à l'occasion du commentaire de l'article 58 du projet de loi.

L'article L. 4251-5 du code général des collectivités territoriales prévoit l'association de nombreux acteurs à l'élaboration du projet de schéma.

En particulier, les conseils départementaux des départements de la région sont ainsi associés, mais uniquement « *sur les aspects relatifs à la voirie et à l'infrastructure numérique* ».

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Introduit par la commission des Lois, sur proposition de M. François Bonhomme et de Mme Françoise Dumont, l'**article 58 bis** vise à permettre l'association des conseils départementaux des départements de la région sur l'ensemble du schéma, et pas uniquement sur les aspects actuellement mentionnés par la loi.

L'objectif est notamment de pouvoir associer les conseils départementaux sur « *les nouveaux dossiers tels les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables, l'environnement, les nouvelles priorités de l'aménagement* ».

du territoire »⁽¹⁾. Les rapporteurs de la commission des Lois du Sénat relèvent par ailleurs que « *compte tenu des nombreuses compétences des départements qui concourent à l'aménagement du territoire, au-delà de la gestion de la voirie départementale et de la contribution au développement des infrastructures numériques – on songe notamment à l'ingénierie territoriale, au soutien aux investissements du bloc communal, à l'équipement rural, ou encore à la gestion des espaces naturels sensibles – la commission a estimé qu'une association plus étroite des conseils départementaux à l'élaboration du SRADDET était de nature à renforcer la cohérence de l'action publique en la matière* »⁽²⁾.

L'équilibre actuel n'a pas été modifié depuis la création du SRADDET et est ainsi issu de la loi du 7 août 2015 précitée, dite « NOTRE ». Lors de la deuxième lecture du texte en séance publique, à l'Assemblée nationale, le rapporteur de la commission des Lois, M. Olivier Dussopt, proposait que les départements soient associés à l'élaboration du projet de schéma « *pour ce qui concerne les questions de voirie et d'infrastructures numériques, de manière à être en cohérence avec les compétences que nous avons laissées aux départements en matière d'aménagement du territoire* »⁽³⁾.

Votre Rapporteur considère que cet équilibre est pertinent, et qu'il ne devrait pas évoluer.

Il est en effet logique d'associer les départements à l'élaboration du SRADDET au regard des compétences qui leur sont dévolues, et de ces seules compétences. Votre Rapporteur considère qu'il n'est pas souhaitable de modifier la procédure d'élaboration actuelle.

3. La position de la Commission

À l'initiative de M. Leclabart et de Mme Rossi, rapporteurs pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, et de votre Rapporteur⁽⁴⁾, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article.

(1) Amendement n° COM-222 rect. ([lien](#)).

(2) Rapport n° 723 précité, p. 199.

(3) Assemblée nationale, XIV^e législature, compte rendu intégral de la deuxième séance du mardi 30 juin 2015, intervention de M. Olivier Dussopt sur les amendements 148, 195, 832, 147, 196 et 834 puis sur le sous-amendement n° 1588.

(4) Amendement CL1594 de votre Rapporteur et CL780 de M. Leclabart, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et Mme Rossi.

*

* *

Article 58 ter (supprimé)

(article L. 4251-14 du code général des collectivités territoriales)

Association des départements à l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 58 *ter* prévoit d'associer les conseils départementaux des départements de la région à l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le SRDEII a été créé par l'article 2 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe ».

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre Rapporteuse, la Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

Le code général des collectivités territoriales prévoit que la région élabore un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ⁽¹⁾. Ce schéma constitue un outil de planification et d'orientation opposable aux collectivités territoriales et aux chambres consulaires situées dans la région.

Ce schéma définit les orientations en matière :

– d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional ;

– de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire ;

– de développement de l'économie circulaire, notamment en matière d'écologie industrielle et territoriale.

(1) Article L. 4251-12 du code général des collectivités territoriales.

Il fixe par ailleurs les actions menées par la région en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, et identifie les secteurs et bassins d'emploi impactés par la transition écologique et détermine des objectifs de soutien à la reconversion professionnelle ⁽¹⁾.

L'article L. 4251-14 du CGCT prévoit que **le projet de schéma est élaboré par la région en concertation avec les métropoles, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.**

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Introduit par la commission des Lois, sur proposition de M. François Bonhomme, de Mme Françoise Dumont et de M. Franck Menonville, l'article 58 *ter* vise à **permettre l'association des conseils départementaux des départements de la région à l'élaboration du SRDEII** ⁽²⁾.

Les rapporteurs de la commission des Lois du Sénat relèvent ainsi que cette association était d'autant plus justifiée « *que les départements conservent des compétences résiduelles non négligeables en matière économique, comme le rappelait récemment la mission d'information sénatoriale sur le rôle des départements dans les régions fusionnées* ».

Ce rapport proposait ainsi notamment d'associer les conseils départementaux à l'élaboration du SRDEII, aux côtés des autres collectivités infrarégionales, et de les consulter en particulier sur les orientations régionales pour le développement de l'économie sociale et solidaire. Il recommandait par ailleurs d'assouplir la répartition des compétences entre les départements et les régions ⁽³⁾.

Votre Rapporteur relève toutefois que les départements ne disposent plus de compétences principales en matière de développement économique, contrairement aux collectivités du bloc communal, qui disposent d'une compétence exclusive en matière d'immobilier d'entreprises ⁽⁴⁾.

Elle rappelle par ailleurs que le projet de schéma fait l'objet d'une **présentation et d'une discussion au sein de la conférence territoriale de l'action publique** ⁽⁵⁾, à laquelle participent les présidents des conseils départementaux.

(1) Article L. 4251-13 du code général des collectivités territoriales.

(2) Amendements COM-223 *rect.*, COM-738 *rect. bis*.

(3) Rallier les citoyens, relier les territoires : le rôle incontournable des départements, rapport d'information n° 706 (2019-2020) fait par Cécile Cukierman au nom de la mission d'information « *Quelle rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnée, aujourd'hui et demain ?* », propositions n° 17 et 18.

(4) Article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales.

(5) Deuxième alinéa de l'article L. 4251-14 du code général des collectivités territoriales.

3. La position de la Commission

À l'initiative de M. Paul Molac et de votre Rapporteuse, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article ⁽¹⁾.

*
* *

Article 58 quater

(article L. 751-2 du code de commerce)

Association des collectivités territoriales étrangères et des groupements européens de coopération transfrontalière aux travaux de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC)

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 58 *quater* prévoit d'associer les collectivités territoriales étrangères et les groupements européens de coopération transfrontalière aux travaux de la commission départementale d'aménagement commercial.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 163 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « Élan », a prévu l'information des maires des communes limitrophes à la commune d'implantation concernant les demandes d'autorisation d'exploitation commerciale.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements rédactionnels.

1. L'état du droit

Le code de commerce prévoit que **la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) est compétente pour statuer sur certains projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale d'ampleur significative** ⁽²⁾.

Présidée par le préfet, elle **auditionne**, pour tout projet nouveau, la personne chargée d'animer le commerce de centre-ville au nom de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre, l'agence du commerce, et les associations de commerçants de la commune d'implantation et des communes limitrophes lorsqu'elles existent.

Elle **informe les maires des communes limitrophes** de la commune d'implantation, dès leur enregistrement, des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale.

(1) Amendements CL762 de M. Paul Molac et CL1595 de votre Rapporteuse.

(2) Articles L. 751-1, L. 752-1, L. 752-3 et L. 752-15 du code de commerce.

Elle est **composée de sept élus du territoire** (maire, président de l'EPCI à fiscalité propre, président de l'EPCI chargé du schéma de cohérence territoriale, présidents du conseil départemental et du conseil régional, représentants des maires et des présidents d'intercommunalité du département) **et de sept personnalités qualifiées** (deux en matière de consommation et de protection des consommateurs, deux en matière de développement durable et d'aménagement du territoire, et trois personnalités représentant le tissu économique désignées par les chambres consulaires).

Lorsque la zone de chalandise du projet dépasse les limites du département, le préfet de département complète la composition de la commission en désignant au moins un élu et une personnalité qualifiée de chaque autre département concerné.

Enfin, la commission **entend toute personne** susceptible d'éclairer sa décision ou son avis ⁽¹⁾.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Introduit sur la proposition de M. Loïc Hervé, et complété par les rapporteurs, l'**article 58 quater** prévoit l'**association des collectivités territoriales étrangères et des groupements européens de coopération transfrontalière aux travaux de la commission départementale d'aménagement commercial**.

Les auteurs de l'amendement proposent ainsi de mieux considérer « *les répercussions transfrontalières des projets d'aménagement commercial aux frontières* », dans un contexte de « *prise en compte croissante des problématiques environnementales liées à l'artificialisation des sols et de développement de politiques de régénération des commerces de centre-ville* » ⁽²⁾.

L'article prévoit ainsi qu'en plus des maires des communes limitrophes de la commune d'implantation, **la CDAC informe également l'exécutif des collectivités territoriales étrangères limitrophes, ou de leurs groupements compétents en matière d'aménagement commercial, des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale**.

(1) Article L. 751-2 du code de commerce.

(2) Amendement COM-976 rect. de M. Loïc Hervé, et sous-amendement COM-1212 de M. Darnaud et de Mme Gatel, rapporteurs.

Il prévoit par ailleurs que lorsque la zone de chalandise du projet dépasse les limites du département, **le préfet de département invite à participer à la réunion CDAC, sans voix délibérative :**

– un **représentant de chacune des collectivités territoriales étrangères limitrophes** ou de leurs groupements compétents en matière d'aménagement commercial ;

– ainsi qu'un **représentant de tout groupement européen de coopération territoriale** compétent en matière d'aménagement commercial ou d'aménagement du territoire dans le périmètre duquel est située la commune d'implantation ⁽¹⁾.

3. Les modifications apportées par la Commission

À l'initiative de votre Rapporteuse, la Commission a adopté deux amendements rédactionnels CL1639 et CL1640.

*
* *

Article 58 quinquies (nouveau)
(art. L. 231-2-1 du code du sport)

Dérogation à l'obligation de présenter un certificat médical lors de l'inscription à une compétition sportive transfrontalière

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 58 *sexies* permet de déroger à l'obligation de présenter un certificat médical lors de l'inscription à une compétition sportive transfrontalière. Il prévoit ainsi que, lorsqu'une compétition sportive est organisée sur le territoire d'un groupement européen de coopération territoriale ou une zone de coopération transfrontalière, les participants sont soumis à la réglementation de leur lieu de résidence quant aux conditions d'inscription.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, dite « ASAP », a prévu que les personnes mineures non licenciées renseignent un questionnaire relatif à leur état de santé, réalisé conjointement par le

(1) Créés par le règlement 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) du 5 juillet 2006 afin de faciliter la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale entre les États membres ou leurs collectivités régionales et locales, les GECT sont dotés de la personnalité juridique et sont régis par une convention adoptée à l'unanimité de ses membres. Le droit national prévoit leur création à l'article L. 1115-4-2 du CGCT. Il existe actuellement une soixantaine de ces groupements (voir le recensement opéré par la mission opérationnelle transfrontalière : <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/cartes/maps/show/les-gect-crees-en-europe/>).

mineur et par les personnes exerçant l'autorité parentale, pour s'inscrire à des compétitions sportives.

—

Introduit suite à l'adoption de trois amendements identiques CL858 de M. Sylvain Waserman, CL1310 de M. Antoine Herth, et CL1392 de M. Christophe Arend, suivant l'avis favorable de votre Rapporteuse et du Gouvernement, l'article 58 *quinquies* permet de **déroger à l'obligation de présenter un certificat médical lors de l'inscription à une compétition sportive transfrontalière.**

En effet, l'article L. 231-2-1 du code du sport prévoit que l'inscription à une compétition sportive autorisée par une fédération délégataire ou organisée par une fédération agréée est subordonnée à la présentation d'une licence. Toutefois :

– les **personnes majeures non licenciées** doivent présenter un **certificat médical** datant de moins d'un an, établissant l'absence de contre-indication à la pratique du sport ou de la discipline concernée en compétition ;

– les **personnes mineures non licenciées** renseignent un questionnaire relatif à leur état de santé, réalisé conjointement par le mineur et par les personnes exerçant l'autorité parentale, pour s'inscrire à des compétitions sportives.

Comme le rappellent les auteurs des amendements, cette obligation s'applique également aux sportifs étrangers. Toutefois, l'obligation de demander un certificat médical à des participants de pays voisins étant spécifique à la France, celle-ci constitue une contrainte de nature à dissuader ces participants. Il s'agit donc d'un « *obstacle important à l'organisation d'événements sportifs comme les marathons transfrontaliers et frontaliers qui facilitent pourtant un rapprochement entre les habitants des territoires frontaliers* ».

Le présent article modifie le code du sport, et précise que lorsqu'une compétition sportive est organisée sur le territoire d'un groupement européen de coopération territoriale ou une zone de coopération transfrontalière, telle que définie par le programme de coopération territoriale européenne, les participants sont soumis en la matière à la réglementation de leur lieu de résidence quant aux conditions d'inscription.

Cette disposition permettra ainsi de déroger à l'obligation de présenter un certificat médical pour les sportifs vivant dans les pays voisins, et ainsi de faciliter l'organisation d'événements sportifs frontaliers.

*

* *

Article 58 sexies (nouveau)
(art. L. 6235-1 [nouveau] du code du travail)
Développement de l'apprentissage transfrontalier

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 58 *sexies* prévoit la possibilité pour un apprenti d'effectuer une partie de sa formation pratique ou théorique dans un pays frontalier de la France.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Sans objet.

—

Introduit suite à l'adoption de trois amendements identiques CL681 M. Sylvain Waserman, CL1308 de M. Antoine Herth, et CL1391 de M. Christophe Arend, suivant l'avis favorable de votre Rapporteur et du Gouvernement, l'article 58 *sexies* prévoit la **possibilité pour un apprenti d'effectuer une partie de sa formation pratique ou théorique dans un pays frontalier de la France**.

Comme le rappellent les auteurs des amendements, « aucune disposition n'existe aujourd'hui dans le code du travail sur l'apprentissage transfrontalier ce qui empêche sa reconnaissance en tant que contrat d'apprentissage français et par conséquent notamment la prise en charge financière de la formation et l'accès aux aides financières à l'apprentissage. Des mesures dérogatoires exceptionnelles ont été mises en place par les services du ministère du Travail afin d'assurer la prise en charge de ces contrats transfrontaliers pour les rentrées 2020 et 2021, mais il existe aujourd'hui un réel besoin d'encadrement pour ce type d'apprentissage qui représente un modèle pertinent pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes ».

Dans ce cadre, le ministre du Travail, de l'emploi et de l'insertion a demandé à l'inspection générale des affaires sociales (Igas) d'organiser une mission visant à examiner les conditions de pérennisation et de généralisation à moyen terme du dispositif et ses modalités de mise en œuvre ⁽¹⁾.

Les auteurs de l'amendement précisent que suite à la remise des conclusions du rapport aux services compétents du ministère, un chantier législatif important

(1) Voir également la réponse à la question écrite de M. Raphaël Schellenberger, n° 31124, publiée le 8 décembre 2020.

devrait être engagé prochainement afin de permettre à tous les jeunes le souhaitant d'entamer un apprentissage transfrontalier dans des conditions optimales dès le mois de septembre 2022.

Le présent article crée ainsi un nouveau chapitre dans le code du travail, spécialement consacré au développement de l'apprentissage transfrontalier, constitué d'un unique article L. 6235-1 qui vise à permettre à un apprenti d'effectuer une partie de sa formation pratique ou théorique dans un pays frontalier de la France.

Ces dispositions ont vocation à être complétées au cours de l'examen du texte.

*
* *

Article 59

(art. L. 1522-1 et L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales)

Possibilité pour les collectivités territoriales et groupements étrangers de participer au capital des sociétés publiques locales

Adopté par la Commission avec modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 59 du projet de loi vise à autoriser la participation de collectivités territoriales étrangères et de leurs groupements au capital des sociétés publiques locales (SPL).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les SPL ont été introduites par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a assoupli les conditions dans lesquelles les collectivités et groupements étrangers pourraient participer au capital de sociétés publiques locales. Elle a ainsi prévu que l'objet social ne fasse plus l'objet de restrictions et soit simplement conforme à celui prévu pour les sociétés publiques locales en général. Elle a par ailleurs supprimé la condition tenant à la participation majoritaire des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements dans le capital et les droits de vote de ces SPL.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a rétabli la condition tenant à la participation majoritaire des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements dans le capital et les droits de vote de ces SPL.

1. L'état du droit

Les sociétés publiques locales (SPL) ont été introduites par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales, et sont encadrées par les articles L. 1531-1 et suivants du CGCT.

Les SPL sont créées par les collectivités territoriales et par leurs groupements, qui détiennent la totalité de leur capital, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, et prennent la forme de **sociétés anonymes**, régies par le livre II du code de commerce.

Elles sont compétentes pour réaliser des **opérations d'aménagement, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général**. Lorsque l'objet de ces sociétés inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires.

Les SPL exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires, et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. Elles peuvent également exercer leurs activités pour le compte d'une société publique locale d'aménagement (SPLA) d'intérêt national, sur laquelle au moins un de leurs membres exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services.

Les collectivités territoriales peuvent y recourir sans publicité ni mise en concurrence : les SPL interviennent pour le compte de leurs actionnaires dans le cadre de prestations intégrées (les contrats de quasi-régie, ou « *in-house* »).

Les contrats de quasi-régie

L'existence des contrats de quasi-régie a été reconnue dès 1999 par la jurisprudence européenne ⁽¹⁾, avant d'être formalisée dans deux directives en 2014 ⁽²⁾, et transposées en droit national deux ans plus tard ⁽³⁾.

Le code de la commande publique pose actuellement trois conditions cumulatives pour la reconnaissance d'un contrat de quasi-régie :

– le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;

(1) *Cour de justice de l'Union européenne, 18 novembre 1999, Teckal.*

(2) *Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, et directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.*

(3) *Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, et ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.*

– la personne morale contrôlée réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées soit par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle, soit par d'autres personnes morales que celui-ci contrôle, soit par ce pouvoir adjudicateur et d'autres personnes morales qu'il contrôle ;

– la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés au capital, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée ⁽¹⁾.

Si les sociétés d'économie mixte locale peuvent, en application de l'article L. 1522-1 du CGCT, comprendre des collectivités territoriales étrangères, tel n'est pas le cas des sociétés publiques locales.

2. Les dispositions du projet de loi

L'article 59 du projet de loi vise à **autoriser la participation de collectivités territoriales étrangères et de leurs groupements au capital des SPL**, de manière à favoriser les projets transfrontaliers communs, par exemple la réalisation de services de transports ou de réseaux transfrontaliers, en mutualisant les coûts.

Comme le relève l'étude d'impact, la création de ces sociétés demeurerait entre les mains des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements.

En raison des risques non négligeables que la détention de parts dans une SPL peut faire peser sur les finances de la collectivité, les pertes subies par ces sociétés pouvant se reporter sur les finances des collectivités, la rédaction initiale de l'article prévoyait un **triple encadrement**.

Premièrement, si l'État dans lequel la collectivité territoriale étrangère est située ne fait pas partie de l'Union européenne, un **accord préalable** devrait être conclu entre la France et cet État.

Deuxièmement, la prise de participation de collectivités territoriales étrangères et de leurs groupements serait rendue possible pour les seules sociétés dont **l'objet social porte exclusivement sur la gestion d'un service public d'intérêt commun transfrontalier pouvant comprendre la construction des ouvrages ou l'acquisitions des biens nécessaires au service**.

Troisièmement, les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ne pourraient pas détenir, ensemble ou séparément, **plus de la moitié du capital ou des droits de vote dans les organes délibérants** de la SPL.

(1) *Articles. L. 2511-1 à L. 2511-5 du code de la commande publique pour les marchés publics, et articles L. 3211-1 à L.3211-5 du même code pour les contrats de concession.*

3. Les modifications apportées par le Sénat

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a significativement assoupli les conditions dans lesquelles les collectivités et groupements étrangers pourraient participer au capital de sociétés publiques locales.

Elle a ainsi prévu que **l'objet social ne fasse plus l'objet de restrictions spécifiques et soit simplement conforme à celui prévu pour les sociétés publiques locales en général**. Les SPL à capitaux étrangers pourraient ainsi poursuivre toute opération d'aménagement, de construction ou d'exploitation des services publics à caractère industriel ou commercial, ou toutes autres activités d'intérêt général, et pas uniquement la gestion d'un service public d'intérêt commun transfrontalier ⁽¹⁾.

Les rapporteurs de la commission des Lois du Sénat soulignaient à ce titre que, dans le cas des sociétés d'économie mixte (SEM), la participation de collectivités territoriales étrangères ou de leurs groupements n'était conditionnée à aucune restriction de l'objet social ⁽²⁾.

Votre Rapporteure rappelle que si cette extension ouvre très sensiblement le champ des activités de ces SPL, elle n'autorise cependant pas la constitution de SPL transfrontalières dont l'objet social inclurait une ou plusieurs activités ne relevant de la compétence d'aucune des collectivités ou d'aucun des groupements français actionnaires.

La commission des Lois a par ailleurs supprimé la **condition tenant à la participation majoritaire des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements dans le capital et les droits de vote** de ces SPL. Les rapporteurs relevaient que cette condition ferait obstacle, par exemple, à la constitution d'une SPL associant une commune française, une belge et une luxembourgeoise, qui souhaiteraient détenir des parts égales dans le capital de la société.

Votre Rapporteure insiste sur l'importance de cette condition qui a pour objectif de préserver le pouvoir décisionnel des collectivités françaises. La détention de la majorité du capital et des voix dans les organes délibérants des sociétés est la garantie que les collectivités territoriales françaises ne pourront se voir imposer des décisions qu'elles jugeraient contraires à la bonne gestion de leur service public et à l'intérêt public local.

(1) Amendement COM-1062 de M. Darnaud et Mme Gatel, rapporteurs.

(2) L'article L. 1522-1 du CGCT prévoit ainsi que leur objet social doit être à l'article L. 1521-1 du CGCT. Les SEM peuvent ainsi être créées « pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. En outre, les sociétés d'économie mixte locales peuvent réaliser des opérations de conception, réalisation, entretien ou maintenance ainsi que, le cas échéant, de financement d'équipements hospitaliers ou médico-sociaux pour les besoins d'un établissement de santé, d'un établissement social ou médico-social ou d'un groupement de coopération sanitaire. »

Permettre que la participation des collectivités territoriales françaises puisse être réduite à une simple minorité de blocage les expose en revanche au risque de se voir imposer des décisions auxquelles elles s'opposent.

Votre Rapporteuse relève par ailleurs que, s'agissant des sociétés d'économie mixte locales, l'article L. 1522-1 du CGCT prévoit que les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ne peuvent pas détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants détenus par l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements.

4. Les modifications apportées par la Commission

À l'initiative de MM. Waserman, Euzet et Arend, et de votre Rapporteuse, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a rétabli la condition tenant à la participation majoritaire des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements dans le capital et les droits de vote de ces SPL⁽¹⁾, afin de maintenir la capacité décisionnelle des collectivités et de leurs groupements actionnaires français dans les SPL transfrontalières.

*

* *

Article 59 bis A (nouveau)

(art. L. 762-4 [nouveau] et L. 822-1 du code de l'éducation)

Possibilité pour les établissements publics d'enseignement supérieur, les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) et les collectivités territoriales et leurs groupements de créer des sociétés de droit privé dédiées à des constructions et aménagements universitaires

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 59 *bis* A vise à donner la possibilité aux établissements publics d'enseignement supérieur de créer et prendre des participations dans des sociétés et groupements de droit privé dédiés à des constructions et aménagements universitaires, dans lesquels les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) et les collectivités territoriales et leurs groupements pourraient également prendre des participations.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Sans objet.

(1) Amendements CL1086 de M. Waserman, CL1289 de M. Euzet, CL1394 de M. Arend, et CL1600 de votre Rapporteuse.

Introduit sur proposition du Gouvernement, avec l'avis favorable de votre Rapporteur, l'**article 59 bis A** vise à donner la possibilité aux établissements publics d'enseignement supérieur de créer et prendre des participations dans des sociétés et groupements de droit privé dédiés à des constructions et aménagements universitaires, dans lesquels les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) et les collectivités territoriales et leurs groupements pourraient également prendre des participations ⁽¹⁾.

L'article prévoit ainsi que les **établissements publics d'enseignement supérieur** peuvent **créer et prendre des participations dans des sociétés et groupements de droit privé régis par le code du commerce**, sous réserve de ne pas aliéner les biens immobiliers essentiels à l'exercice de leurs missions de service public, **pour contribuer à la gestion et à la valorisation de leur patrimoine immobilier**.

L'établissement d'enseignement supérieur public doit détenir **au moins 35 % du capital et des droits de vote de la société**.

L'article prévoit également que par délibération de leur organe délibérant, **les régions, les départements, les communes, ainsi que leurs groupements**, peuvent participer au capital des sociétés ainsi créées, dès lors que ces dernières interviennent sur leur territoire et que ces collectivités ou groupements détiennent au moins une compétence en lien avec l'objet social de la société. Les collectivités et leurs groupements peuvent ainsi détenir **jusqu'à 35 % du capital de la société** ainsi créée, ensemble ou séparément.

Enfin, les **centres régionaux des œuvres universitaires (CROUS)** peuvent également participer ou prendre des actions dans ces sociétés.

La création de telles structures vise à répondre aux besoins de mutualisation d'équipements, de services et de moyens entre établissements publics d'enseignement supérieur, collectivités territoriales et CROUS.

Ces opérations présentent en effet un véritable intérêt pour les collectivités, puisque l'implantation d'établissements d'enseignement supérieur constitue un élément de valorisation et d'attractivité de leur territoire.

(1) Amendement CL1684 du Gouvernement.

*

* *

Article 59 bis (supprimé)

(art. L. 3432-1 à L. 3432-3 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Extension à l'ensemble des départements frontaliers des compétences reconnues à la Collectivité européenne d'Alsace en matière transfrontalière

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 59 *bis* vise à étendre à l'ensemble des départements frontaliers les compétences reconnues à la Collectivité européenne d'Alsace en matière transfrontalière.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace a conduit à la fusion des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Elle a ouvert des possibilités de différenciation territoriale en faveur de la nouvelle collectivité et lui a reconnu des compétences spécifiques en matière transfrontalière.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé cet article. La situation de la Collectivité européenne d'Alsace n'est en effet pas assimilable à celle de tous les autres départements frontaliers.

1. L'état du droit

La loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, qui a conduit à la fusion des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, a par ailleurs ouvert des possibilités de différenciation territoriale en faveur de cette nouvelle collectivité, et lui a reconnu des compétences spécifiques en matière transfrontalière.

La Collectivité européenne d'Alsace (CEA) est ainsi reconnue comme **chef de file** de la coopération transfrontalière, et est chargée d'élaborer, dans les deux ans suivant sa création, un schéma alsacien de coopération transfrontalière non prescriptif, en association avec l'État, la région Grand Est, l'eurométropole de Strasbourg et les autres collectivités concernées, ainsi que leurs groupements. Ce schéma devra identifier les projets à réaliser, ainsi que, pour chaque projet, la collectivité ou le groupement chargé de sa réalisation, les compétences concernées et, si besoin, les conventions de délégation de compétences à conclure, avec l'État,

selon les règles du droit commun, d'une part, et entre la CEA et les collectivités territoriales, selon des règles spécifiques, d'autre part.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

L'**article 59 bis** introduit un nouveau Titre III *bis*, relatif aux départements frontaliers, dans le livre IV de la troisième partie du CGCT, consacré aux dispositions particulières à certains départements.

Il comporte trois articles L. 3432-1 à L. 3432-3, qui ont pour effet d'**étendre à l'ensemble des départements frontaliers les compétences reconnues à la Collectivité européenne d'Alsace en matière transfrontalière**.

Le nouvel **article L. 3432-1** prévoit que, sans préjudice du principe de libre administration et dans le respect des engagements internationaux de la France, tout département frontalier est chargé d'organiser sur son territoire, en qualité de **chef de file**, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en matière de coopération transfrontalière.

Le département élabore à ce titre un **schéma départemental de coopération transfrontalière**, auquel il associe l'État, la région, les départements frontaliers limitrophes, les collectivités étrangères limitrophes, leurs groupements, ainsi que les groupements de coopération transfrontalière.

Le nouvel **article L. 3432-2** prévoit que ce schéma départemental est **défini en cohérence avec les autres schémas d'aménagement** qui concernent le département (le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, ou SRADDET, le volet transfrontalier du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, ou SRDEII, et le cas échéant, avec le schéma de coopération transfrontalière).

Le nouvel **article L. 3432-3** prévoit que le département est chargé d'organiser les **modalités de mise en œuvre du schéma départemental de coopération transfrontalière**, dans le respect des compétences des autres collectivités territoriales et de leurs groupements.

Pour la mise en œuvre du volet opérationnel du schéma, après identification des projets à réaliser, les collectivités et leurs groupements pourraient organiser la délégation de certaines compétences, par voie de convention. En particulier, un EPCI à fiscalité propre pourrait déléguer au département tout ou partie de ses compétences concourant à l'insertion par l'activité économique, dans le cadre du développement d'activités de proximité.

Votre Rapporteuse rappelle que, lors de l'examen du projet de loi relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, le Sénat avait adopté des dispositions similaires, permettant d'étendre l'accord obtenu par les élus alsaciens pour mieux prendre en compte les spécificités de leur territoire, à tous les départements qui en feraient la demande.

Le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Rémy Rebeyrotte, avait alors souligné qu'une telle extension relevait davantage d'une « *logique de guichet que d'une démarche de projet portée localement par des élus investis, remettant en question l'approche de la différenciation territoriale défendue par le Gouvernement et la majorité parlementaire* ». Cette approche n'avait en effet pas pour objet de « *revenir sur des réformes passées, quand bien même leurs effets n'auraient pas toujours été suffisamment anticipés ou correctement appréciés par le législateur, mais de fonder les réformes à venir sur les besoins identifiés de chaque territoire afin de répondre précisément à la situation locale* »⁽¹⁾.

Le rapporteur concluait que l'extension proposée remettait en question l'importance même de la recherche d'un accord local en vue d'une adaptation des règles en vigueur.

3. La position de la Commission

À l'initiative de M. Paul Molac ainsi que de votre Rapporteur, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article⁽²⁾.

En effet, s'il était nécessaire de prendre en compte les spécificités de la Collectivité européenne d'Alsace et d'encourager l'approfondissement de la coopération transfrontalière, en tant que composante de la construction européenne, ces dispositions avaient fait l'objet d'un consensus local entre l'ensemble des collectivités concernées et répondaient donc à une situation propre, qui se distingue de celles des autres départements y compris frontaliers, auxquels il n'y a pas lieu d'étendre ces dispositions.

(1) Rapport n° 2039 fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, par M. Rémy Rebeyrotte, député, déposé le 19 juin 2019.

(2) Amendements CL771 de M. Paul Molac et CL1596 de votre Rapporteur.

*

* *

CHAPITRE IV

Mesures de simplification de l'action publique locale en matière d'aménagement et d'environnement

Article 60

(art. L. 218-1, L. 218-3, L. 218-4, L. 218-8, L. 218-11 à L. 218-13 du code de l'urbanisme, art. L. 132-3 et L. 192 [nouveau] du code de l'environnement)

Élargissement du droit de préemption des terres agricoles sur les aires d'alimentation des captages d'eau potable

Adopté par la Commission avec modification

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 60 vise à permettre la mise en œuvre du droit de préemption des terres agricoles sur les aires d'alimentation des captages d'eau potable. Il poursuit à ce titre deux objectifs :

- il précise le régime des biens acquis, afin de garantir l'effectivité de la protection de la ressource en eau, et ainsi de rendre opérant le droit de préemption ;
- il étend le champ des organismes pouvant exercer ce droit de préemption.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article 118 de la loi du 27 décembre 2019, dite « Engagement et proximité » ⁽¹⁾, a créé un droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine.

➤ Modifications apportées par le Sénat

La commission des Lois du Sénat a approuvé, dans leur principe, l'extension des titulaires du droit de préemption, ainsi que la possibilité de mettre à bail les biens acquis. À l'initiative de ses rapporteurs, elle a toutefois profondément remanié les dispositions relatives à la cession des biens acquis dans le cadre du droit de préemption : elle a institué un régime général des obligations accessoires à un droit réel portant sur un immeuble et ayant pour objet la protection de l'environnement, et a encadré le régime des obligations réelles environnementales, dont elle supprime la qualification.

(1) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté trois amendements rédactionnels.

1. L'état du droit

L'article 118 de la loi « Engagement et proximité » a créé, aux articles L. 218-1 à L. 218-14 du code de l'urbanisme, un **droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine** ⁽¹⁾.

Ce droit de préemption permet aux communes et à leurs groupements compétents pour contribuer à la préservation de la ressource en eau d'**acquérir en priorité des surfaces agricoles** sur un territoire délimité en tout ou partie **dans l'aire d'alimentation de captages utilisés pour l'alimentation en eau destinée à la consommation humaine** ⁽²⁾.

Il a pour objectif de « *préserver la qualité de la ressource en eau dans laquelle est effectué le prélèvement* ».

Il est institué par l'autorité administrative de l'État, à la demande des communes ou de leurs groupements.

Concernant le **régime des biens acquis**, ceux-ci sont intégrés dans le domaine privé de la collectivité territoriale ou de l'établissement public qui les a acquis. Ils ne peuvent être utilisés qu'en vue d'une exploitation agricole, qui doit être compatible avec l'objectif de préservation de la ressource en eau ⁽³⁾.

Ils peuvent ensuite être cédés de gré à gré, loués ou concédés temporairement à des personnes publiques ou privées, à la condition que ces personnes les utilisent aux fins prescrites par un cahier des charges, qui prévoit les mesures nécessaires à la préservation de la ressource en eau.

Aux termes de l'article L. 214-14 du code de l'environnement, les conditions d'application du chapitre du code de l'environnement relatif à ce droit de préemption sont **déterminées par décret en Conseil d'État**.

Toutefois, l'étude d'impact relève que lors de l'examen du projet de décret, le Conseil d'État a mis en évidence des lacunes dans la rédaction actuelle de la loi, car celle-ci ne permettrait pas « *la mise en œuvre effective de mesures assurant, dans la durée, la protection de la ressource en eau, alors que cela est l'objectif de la préemption* ». Par suite, le Conseil d'État a recommandé au Gouvernement de préciser le régime des biens acquis prévu la loi.

En l'absence de telles précisions, le droit de préemption reste inopérant.

(1) Chapitre VIII du titre I^{er} du livre II du code de l'urbanisme.

(2) Article L. 218-1 du code de l'environnement.

(3) Article L. 218-13 du code de l'environnement.

Par ailleurs, le droit de préemption ne peut être institué qu'au bénéfice des communes ou groupements de communes compétents. Le dispositif **exclut** de ce fait :

– les **syndicats mixtes**, qui peuvent pourtant être compétent pour assurer le service d'eau potable ;

– les **régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière**, qui disposent pourtant d'une connaissance des enjeux relatifs à la qualité de l'eau les rendant plus aptes à identifier les parcelles à préempter ⁽¹⁾.

2. Le dispositif proposé

L'**article 60** poursuit ainsi deux objectifs :

– d'une part, il précise le régime des biens acquis, afin de garantir l'effectivité de la protection de la ressource en eau, et ainsi de rendre opérant le droit de préemption ;

– d'autre part, il étend le champ des organismes pouvant exercer ce droit de préemption.

Les **alinéas 1 à 4 et 8** étendent ainsi le bénéfice du droit de préemption aux **syndicats mixtes compétents** pour assurer le service d'eau potable, qui pourraient l'exercer au même titre que les communes et leurs groupements compétents.

Les **alinéas 5 à 7 et 9 à 14** permettent aux communes, à leurs groupements ainsi qu'aux syndicats mixtes compétents, de **déléguer** le bénéfice de ce droit de préemption à une **régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière** ⁽²⁾.

Ainsi, lorsque tout ou partie du prélèvement en eau utilisé pour l'alimentation en eau potable serait confiée à une telle régie, le titulaire du droit de préemption pourrait lui déléguer son droit. Cette délégation pourrait porter sur tout ou partie du territoire concerné par le droit de préemption. Les biens ainsi acquis entreraient alors dans le patrimoine du délégataire (c'est-à-dire de la régie).

Le titulaire du droit de préemption devrait pour cela informer l'autorité administrative de l'État de la délégation.

Les **alinéas 15 à 17** autorisent la **mise à bail** des biens acquis, à condition que les baux nouveaux comportent des **clauses environnementales** ⁽³⁾, de manière à garantir la préservation de la ressource en eau.

(1) Voir l'étude d'impact.

(2) C'est-à-dire d'un établissement public local mentionné à l'article L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales.

(3) Telles que prévues par le troisième alinéa de l'article L. 411-27 du code rural et de la pêche maritime.

Si le bien acquis est déjà grevé d'un bail rural, le titulaire du droit de préemption ou le délégataire serait tenu de proposer au preneur la modification du bail afin d'y introduire de telles clauses environnementales, qui seraient introduites, au plus tard, lors du renouvellement du bail.

L'**alinéa 18** autorise la **cession** des biens acquis, à condition que les nouveaux acquéreurs se conforment à un cahier des charges comportant des **obligations réelles environnementales** ⁽¹⁾, destinées à garantir la préservation de la ressource en eau.

L'**alinéa 19** tire les conséquences des modifications opérées par les alinéas 15 à 18, et supprime la référence aux concessions temporaires.

3. Les modifications apportées par le Sénat

La commission des Lois du Sénat a approuvé, dans leur principe, l'extension des titulaires du droit de préemption, ainsi que la possibilité de mettre à bail les biens acquis.

À l'initiative de ses rapporteurs, **elle a toutefois profondément remanié les dispositions relatives à la cession des biens acquis dans le cadre du droit de préemption** ⁽²⁾.

Premièrement, elle a institué un **régime général des obligations accessoires à un droit réel** portant sur un immeuble et ayant pour objet la protection de l'environnement, aux articles L. 192 et suivants du code de l'environnement.

Ce régime se substituerait, en pratique, à celui des obligations réelles environnementales, considéré comme trop « *lacunaire* » par les rapporteurs de la commission des Lois du Sénat.

Ce régime des obligations accessoires ne serait applicable que dans les cas prévus par des dispositions législatives spéciales.

Les obligations ne pourraient naître que d'un contrat établi en la forme authentique, et publié au registre de la publicité foncière. Leur durée serait limitée à quatre-vingt-dix-neuf ans.

Elles seraient transmissibles de plein droit avec le droit réel dont elles seraient l'accessoire.

Par dérogation au régime général des obligations, le cédant serait libéré de plein droit de ses obligations, sans que le consentement du cédé ne soit requis ; par ailleurs, la cession libérerait le cédant pour l'avenir.

(1) Au sens de l'article L. 132-3 du code de l'environnement.

(2) Amendement COM-1039 de M. Darnaud et Mme Gatel, rapporteurs.

Ce régime aurait ainsi vocation à s'appliquer aux biens acquis dans le cadre de l'exercice du droit de préemption qui seraient ultérieurement cédés.

Deuxièmement, la commission a encadré le régime **des obligations réelles environnementales, dont elle supprime la qualification.**

Les rapporteurs de la commission des Lois du Sénat relevaient ainsi que *« non seulement ce régime n'envisage pas le cas d'un démembrement de la propriété, antérieur ou postérieur à la conclusion du contrat donnant naissance à de telles obligations, mais son articulation avec le régime général des obligations (personnelles) définies par le code civil est problématique »* ⁽¹⁾.

Suite à la réécriture opérée par le Sénat, les obligations d'un contrat prévoyant des obligations réelles environnementales seraient désormais des obligations accessoires soumises au régime général défini préalablement (et non plus des obligations réelles environnementales).

Troisièmement, elle a **supprimé** le dernier alinéa de l'article L. 218-13 du code de l'urbanisme, qui ouvre notamment la possibilité pour le cahier des charges annexé à l'acte de vente de préciser les **conditions de résolution de la vente** en cas d'inexécution des obligations.

4. Les modifications apportées par la Commission

La Commission n'a pas apporté de modification de fond à l'article 60.

Votre Rapporteuse considère toutefois que le régime actuel des obligations réelles environnementales constitue une garantie efficace et suffisante à la préservation de la ressource en eau, en cas de cession du bien préempté. Elle considère que les dispositions introduites par le Sénat devraient être corrigées sur ce point.

Ce dispositif se fonde sur la liberté contractuelle et permet donc une grande souplesse. Par ailleurs, les obligations sont attachées au foncier : le fait de pouvoir associer les obligations à un terrain et non à un propriétaire en assure la pérennité malgré les changements de propriétaire, et ce sur une durée potentiellement longue ⁽²⁾. Enfin, les ORE créent des obligations passives mais également des obligations de faire.

(1) Rapport n° 723 (2020-2021) de M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel, fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, déposé le 30 juin 2021, page 206.

(2) Voir notamment le Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, janvier 2021.

Ce dispositif permettrait de répondre aux critiques formulées par le Conseil d'État dans l'avis relatif au projet de décret relatif au droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine ⁽¹⁾.

S'agissant de la durée des ORE, celle-ci n'est pas explicitement précisée par la loi. Le guide méthodologique réalisé par le ministère de la Transition écologique ⁽²⁾ rappelle que l'ORE n'étant pas une servitude, la perpétuité des engagements n'est pas autorisée ⁽³⁾. Au maximum, la durée d'un contrat instaurant une ORE ne devrait donc pas pouvoir dépasser 99 ans, en application de la jurisprudence de droit commun en matière civile ⁽⁴⁾.

Votre Rapporteure considère que la durée maximale des ORE pourrait ainsi faire l'objet d'une clarification dans les dispositions législatives.

À l'initiative de votre Rapporteure, la Commission a par ailleurs adopté trois amendements rédactionnels.

*
* *

Article 61

(art. L. 122-4 du code de la voirie routière)

Financement des ouvrages autoroutiers non compris dans le contrat de concession

La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

(1) Conseil d'État, section des travaux publics, Note sur un projet de décret relatif au droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine, séance du 9 février 2021, n° 401736.

(2) Guide méthodologique sur l'obligation réelle environnementale (ORE) : fiches de synthèse, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/obligation-reelle-environnementale>.

(3) Article 1210 du code civil : « Les engagements perpétuels sont prohibés. Chaque contractant peut y mettre fin dans les conditions prévues pour le contrat à durée indéterminée. »

(4) Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 19 mars 2002, 99-21.209 : « Attendu que la cour d'appel (Toulouse, 27 septembre 1999), ayant relevé que la clause du contrat conclu entre un praticien et la société exploitant une clinique précisait qu'il était conclu « pour la durée de la société », soit, à défaut de précision, pour 99 ans, a pu considérer que l'engagement ainsi pris par le praticien avait à son égard un caractère perpétuel, d'où elle a déduit, par des motifs non critiqués par le pourvoi, que, la stipulation de ce terme étant nulle, la convention devait être réputée conclue sans durée déterminée, et, par conséquent, avec faculté de résiliation unilatérale pour chacune des parties ; ». L'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime prévoit par ailleurs que le bail emphytéotique de biens immeubles doit être consenti pour plus de dix-huit années et ne peut dépasser quatre-vingt-dix-neuf ans. Il ne peut se prolonger par tacite reconduction.

Cet article permet à des acteurs privés ou des personnes publiques de financer par voie de concours la construction d'ouvrages sur le domaine autoroutier concédé. Il modifie l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 122-4 du code de la voirie routière a été modifié par les articles 160, 161 et 162 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Les modifications ont notamment porté sur les ouvrages non compris dans le cahier des charges des entreprises concessionnaires et qui peuvent être construits au fil du temps. Comme le précise l'article L. 122-4 modifié par la loi d'orientation des mobilités, ces ouvrages ont pour vocation d'assurer « *une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession afin de sécuriser et fluidifier les flux de trafic depuis et vers les réseaux adjacents à la concession.* »

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat n'a apporté aucune modification, ni en commission, ni en séance publique à l'article 61.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

Cet article n'a pas été modifié par la commission.

1. L'état du droit

L'article L. 122-4 du code de la voirie routière pose le principe de la gratuité des autoroutes tout en permettant d'instaurer des péages afin que les usagers participent à la « *couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure* ». Ce même article précise que pour les autoroutes concédées, les droits de péage acquittés par les usagers ont vocation à amortir les investissements réalisés par le concessionnaire.

Au-delà des investissements réalisés par le concessionnaire et prévus dans le cahier des charges de la concession, il est possible que des ouvrages et aménagements soient réalisés au fil du temps pour améliorer le service. Comme le précise l'article L. 122-4, ces améliorations peuvent consister en des ouvrages accessoires à l'autoroute permettant d'améliorer l'articulation avec les réseaux secondaires et de fluidifier l'accès à l'autoroute par exemple. On trouve parmi ces ouvrages de nombreux échangeurs qui ont été construits au fil du temps sur des réseaux autoroutiers déjà existants. La construction de ces ouvrages qui constituent des investissements complémentaires sur les autoroutes en service (ICAS) est introduite par avenant dans les contrats de concession. Leur financement est alors en principe assuré par une augmentation des tarifs de péage, mais l'État et les collectivités territoriales peuvent également, à titre exceptionnel, apporter des concours financiers.

En effet, le quatrième alinéa de l'article L. 122-4 dispose que « *Leur financement ne peut être couvert que par une augmentation des tarifs de péages, raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire. Le cas échéant, l'État et les collectivités territoriales intéressées, dans le cadre des règles prévues dans le code général des collectivités territoriales, peuvent, à titre exceptionnel, apporter des concours.* »

Dans un avis de la section des travaux publics du Conseil d'État rendu le 10 juillet 2020 sur un avenant entre l'État et une société concessionnaire d'autoroute, la haute juridiction a donné une interprétation stricte de la dernière phase de cet alinéa. La mention des seuls « État » et « collectivités territoriales » exclut la participation financière de personnes privées mais aussi d'établissements publics. Selon cette jurisprudence, si un concours peut être apporté par une personne privée ou une personne publique autre qu'une collectivité territoriale, celles-ci doivent le faire *via* l'État ou une collectivité territoriale. L'interprétation donnée par le Conseil d'État a donc rendu impossible en l'état de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière le financement direct de ces ouvrages par une personne privée ou un établissement public.

2. Le dispositif proposé

L'article 61 du projet de loi propose de modifier le dernier alinéa de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière pour permettre expressément à des tiers de financer à titre exceptionnel la construction des ouvrages non prévus dans le contrat de concession. Les tiers pourront être des personnes privées ou publiques, comme l'indique la rédaction de l'article 61.

Cette modification vise à faciliter le financement d'ouvrages ou d'aménagements sur le réseau concédé par des tiers et ainsi réduire la part du surplus assumé par les usagers acquittant un droit de péage. Comme le précise l'étude d'impact et comme l'ont indiqué les personnes entendues par la rapporteure pour avis, les ouvrages construits dans ce cadre peuvent coûter jusqu'à plusieurs dizaines de millions d'euros. Le concours de personnes extérieures pour aider le concessionnaire est souvent indispensable.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Cet article n'a pas été modifié au Sénat, ni lors de son examen en commission, ni en séance publique.

4. La position de la Commission

L'article 61 n'a pas été modifié lors de son examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

La rapporteure pour avis souhaitait le maintien de cet article. En effet, actuellement, l'état du droit ne permet pas le concours de personnes privées comme

de personnes publiques autres que l'État et les collectivités territoriales pour le financement d'ouvrages non compris dans le cahier des charges de la concession. Or, ces ouvrages visent à faciliter la connexion du réseau autoroutier avec des voies secondaires et sont utiles pour les usagers. Il était donc nécessaire de créer cette possibilité nouvelle de financement.

Suivant l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, la commission des lois a adopté l'article 61 sans modification.

Article 62

(art. L. 350-3, L. 181-2 et L. 181-3 du code de l'environnement)

Régime des alignements d'arbres

La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Adopté par la Commission avec modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 62 modifie l'article L. 350-3 du code de l'environnement qui définit le régime des alignements d'arbres. Il tend d'une part à préciser que la protection des alignements d'arbres est assurée sur toutes les voies ouvertes à la circulation publique, à l'exclusion des voies privées, et d'autre part désigne le préfet de département comme autorité responsable pour délivrer une autorisation ou être le récepteur d'une déclaration préalable permettant de porter atteinte à un alignement d'arbres. Un régime spécifique est prévu en cas de danger imminent.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 350-3 du code de l'environnement n'a pas été modifié depuis qu'il est entré en vigueur suite à la publication de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

La principale modification apportée par le Sénat consiste en une diversification des régimes permettant de porter atteinte à un alignement d'arbres. Sont distingués deux dispositifs : celui de l'autorisation délivrée par le préfet lorsqu'il s'agit d'une dérogation demandée dans le cadre de projets d'ouvrages, de travaux ou d'aménagements et celui de la déclaration préalable qui est déposée lorsque l'état sanitaire ou mécanique d'un ou plusieurs arbres présente un danger pour la sécurité des personnes ou des biens, un danger sanitaire pour les autres arbres ou que l'esthétique de la composition ne peut plus être assurée.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

Plusieurs modifications à l'article 62 ont été apportées par la commission. La protection des allées et alignements d'arbres sur l'ensemble des voies publiques et privées ouvertes à la circulation publique a été réintroduite. Il est désormais prévu que les personnes déposant une déclaration préalable en vue de l'abattage ou de la coupe d'un ou plusieurs arbres en raison du danger sanitaire que pourraient représenter ces derniers ou d'un danger pour la sécurité des personnes ou des biens joignent à cette déclaration une étude phytosanitaire ou les éléments attestant dudit danger. L'article 62 a été également modifié pour préciser que les mesures de compensation doivent être réalisées prioritairement à proximité des alignements atteints. Enfin, les conditions d'application de l'article L. 350-3 du code de l'environnement seront définies par un décret en Conseil d'État qui pourra prévoir un régime de sanction pénale en cas d'atteinte portée aux alignements d'arbres sans autorisation ou dépôt d'une déclaration préalable d'une part, et d'absence ou d'insuffisance des mesures de compensation, d'autre part.

1. L'état du droit

Les alignements d'arbres constituent un élément ancien et remarquable en France depuis plusieurs siècles. En effet, dès le XVI^e siècle, Henri II puis Henri IV incitent, notamment pour faire face à la pénurie de bois mais également pour des raisons d'agrément, les propriétaires à planter des rangées d'arbres aux abords des routes. Au XIX^e siècle, plusieurs lois mettent à la charge de l'État et des communes la plantation d'arbres aux abords des voies de circulation et déterminent les droits des propriétaires d'arbres lorsque ceux-ci se situent sur des terrains privés aux abords des routes. On reconnaît alors aux alignements un rôle technique de stabilisation et d'assainissement de la chaussée et un rôle de délimitation de l'espace privé et de l'espace public. La loi du 25 mai 1825 concernant la propriété des arbres indique clairement que les arbres existants sur les routes nationales et appartenant à des particuliers ne pourront être abattus que lorsqu'ils donneront des signes de dépérissement ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ *Loi du 12 mai 1825 concernant la propriété des arbres plantés sur le sol des routes royales et départementales et le curage et l'entretien des fosses qui bordent ces routes abrogée par le code de la voirie routière.*

Extrait de la loi du 12 mai 1825 concernant la propriété des arbres

« Seront reconnus appartenir aux particuliers les arbres actuellement existants sur les routes nationales et départementales, et que ces particuliers justifieraient avoir légitimement acquis à titre onéreux, ou avoir plantés à leur frais, en exécution des anciens règlements.

« Toutefois, ces arbres ne pourront être abattus que lorsqu'ils donneront des signes de dépérissement et sur une permission de l'administration. La permission de l'administration sera également nécessaire pour en opérer l'élagage. »

L'article L. 350-3 du code de l'environnement dans sa version actuelle pose le principe de l'intangibilité des alignements d'arbres situés aux abords des routes auxquels il ne peut être porté atteinte que s'il est démontré que l'état sanitaire ou mécanique de l'arbre présente un danger pour la sécurité des personnes et des biens ou un danger sanitaire pour les autres arbres ou bien si l'esthétique de la composition ne peut pas être conservée ⁽¹⁾.

Cet article a été créé par l'article 172 de loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. L'article L. 350-3 du code de l'environnement crée ainsi un régime spécifique à ces alignements afin de limiter les atteintes qui peuvent leur être portées par voie d'abattage, de coupe ou d'élagage. Ce régime est à distinguer de celui des arbres remarquables qui, en raison de leur âge, de leur emplacement et de leur éventuelle importance historique, peuvent être protégés par les plans locaux d'urbanisme ou parce qu'ils constituent un monument naturel ou appartiennent à un site classé ou bien parce qu'ils sont protégés par la législation sur les abords des monuments historiques.

L'article L. 350-3 a également introduit la nécessité de compenser ces atteintes aux alignements d'arbres afin de réduire les déséquilibres pour les écosystèmes (perte de biodiversité, perturbation pour la faune et flore environnante et pour les continuités écologiques notamment). Son dernier alinéa précise en effet que le fait d'abattre ou de porter atteinte à l'arbre, de compromettre la conservation ou de modifier radicalement l'aspect d'un ou de plusieurs arbres d'une allée ou d'un alignement d'arbres « *donne lieu, y compris en cas d'autorisation ou de dérogation, à des mesures compensatoires locales, comprenant un volet en nature (plantations) et un volet financier destiné à assurer l'entretien ultérieur* ».

La version actuellement en vigueur de l'article L. 350-3 a soulevé des difficultés depuis son entrée en vigueur en 2016. Le dispositif s'est avéré trop peu précis et source de contentieux, dans la mesure où il revenait à « *l'autorité administrative compétente* » d'accorder des dérogations pour porter atteinte à un alignement d'arbres et uniquement dans le cadre de projets de construction. Rien n'était précisé quand la coupe ou l'abattage d'un ou plusieurs arbres était réalisé

⁽¹⁾ Comme le précise l'article L. 350-3 précité, il est interdit « d'abattre, de porter atteinte à l'arbre, de compromettre la conservation ou de modifier radicalement l'aspect d'un ou de plusieurs arbres d'une allée ou d'un alignement d'arbres ».

pour des raisons sanitaires ou pour garantir la sécurité des biens et des personnes. Une note de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du ministère de la transition écologique et solidaire a été publiée en novembre 2017 à ce sujet. Elle n'a pas permis d'apporter toutes les précisions nécessaires sur les dérogations possibles et sur les personnes compétentes pour les accorder. Cette note indiquait notamment que l'autorité responsable était le gestionnaire de la voirie. Il s'agit donc souvent de collectivités territoriales.

Ainsi, il est apparu qu'une même personne publique, gestionnaire d'un espace public ou de la voirie, pouvait à la fois soumettre une demande de dérogation et instruire cette même demande. La version actuelle de l'article L. 350-3 n'apporte en outre aucune précision lorsque les conditions pour déroger à la protection de l'alignement d'arbres sont réunies en dehors du cadre des projets de construction. Aucun décret n'a été publié pour préciser l'article et déterminer plus précisément les procédures à suivre.

2. Le dispositif proposé

Dans le texte déposé devant le Sénat, l'article 62 proposait plusieurs modifications de l'article L. 350-3 du code de l'environnement.

- L'article 62 substitue, au premier l'alinéa de l'article codifié, le terme de « *voies ouvertes à la circulation publique* » à celui de « *voies de communication* ». La notion de « voie ouverte à la circulation publique », d'origine jurisprudentielle, a été inscrite dans le code de l'environnement ⁽¹⁾. Elle constitue une notion plus précise que celles de « voies de communication ». En effet, toute voie accessible au public constitue une voie ouverte à la circulation publique. Les allées et alignements d'arbres bordant des voies navigables, des chemins ruraux ou encore des voies privées ouvertes à la circulation publique entreraient donc dans le champ de l'article L. 350-3. L'emploi de ce terme a notamment pour conséquence d'une part, d'interdire de porter atteinte à un alignement d'arbres situés sur un terrain appartenant à une personne privée et, d'autre part, de soumettre à autorisation du préfet l'abattage de ces mêmes arbres si les conditions requises sont réunies.

- L'article 62 indique qu'il revient non plus à « *l'autorité administrative compétente* » mais au préfet de département d'accorder une autorisation de porter atteinte à un alignement d'arbres, tant pour des motifs tenant à l'état sanitaire d'un ou plusieurs arbres ou aux dangers que ces derniers peuvent causer aux biens ou personnes, que pour les besoins d'opérations de travaux et d'aménagements ou lorsque l'esthétique de la composition ne peut plus être assurée. Dans la version actuelle de l'article L. 350-3, le champ de l'autorisation est en outre plus restreint puisqu'elle ne concerne que « les projets de construction ». Comme le souligne l'étude d'impact, le préfet aurait ainsi à se prononcer sur les cas où les alignements d'arbres bordent les routes nationales comme les routes appartenant aux

⁽¹⁾ Notion utilisée à l'article L. 581-2 du code de l'environnement et définie à l'article R. 581-1 du même code comme désignant « les voies publiques ou privées qui peuvent être librement empruntées, à titre gratuit ou non, par toute personne circulant à pied ou par un moyen de transport individuel ou collectif ».

collectivités territoriales. Cette modification importante par rapport à la version actuelle de l'article a pour objectif de clarifier la procédure et de réduire le nombre de contentieux potentiels.

- L'article 62 introduit en outre un régime dérogatoire en cas de danger imminent pour la sécurité des personnes qui permet d'agir sans déposer de demande d'autorisation préalable devant le préfet. Cependant, le préfet doit être préalablement informé de l'opération d'abattage ou de coupe de l'arbre et doit approuver les mesures de compensation prévues par le gestionnaire à l'origine de l'atteinte à l'alignement d'arbres.

- L'article 62 procède enfin à une réécriture concernant l'exigence de compensation de l'atteinte portée à une allée ou un alignement d'arbres posée par l'article L. 350-3 du code de l'environnement. Il prévoit que le préfet, lorsqu'il examine une demande d'autorisation, apprécie le caractère suffisant des mesures de compensation prévues pour compenser les dommages causés par la disparation d'un ou plusieurs arbres. C'est également le cas en cas de danger imminent comme précisé ci-dessus.

- Le II de l'article modifie en conséquence deux articles du code de l'environnement relatifs à l'autorisation environnementale.

Ainsi, l'autorisation accordée par le préfet sur le fondement de l'article L. 350-3 est comprise dans l'autorisation environnementale délivrée pour l'ensemble d'un projet d'aménagement soumis à autorisation environnementale. C'est pourquoi l'article 62 modifie l'article L. 181-2 du code de l'environnement pour indiquer que l'autorisation de porter atteinte aux allées et alignements d'arbres prévue à l'article L. 350-3 du même code constitue, si nécessaire, un des éléments de l'autorisation environnementale.

L'article 62 du projet de loi modifie également l'article L. 181-3 du code de l'environnement relatif à l'autorisation environnementale pour ajouter un critère permettant la délivrance d'une telle autorisation, à savoir le respect des conditions permettant la délivrance de l'autorisation de porter atteinte aux allées et alignements d'arbres prévue à l'article L. 350-3 lorsque l'autorisation environnementale en tient lieu.

- Le III prévoit que l'article L. 350-3 du code de l'environnement, ainsi modifié, entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la publication de la loi.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Sur initiative du rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable M. Daniel Gueret (Les Républicains), les sénateurs ont complété le deuxième alinéa de l'article 62 pour exclure les voies privées du champ des voies auxquelles le dispositif prévu par l'article 62 s'applique. Ils ont en effet estimé que l'interdiction de principe de porter atteinte à un

alignement d'arbres lorsque celui-ci est situé aux abords d'un chemin ou d'une route possédé par des propriétaires privés constituait une atteinte disproportionnée au droit de propriété, les arbres étant alors la propriété de personnes privées.

L'article L. 350-3 du code de l'environnement pose en effet la question de l'atteinte susceptible d'être ainsi portée au droit de propriété, constitutionnellement garanti. Cette atteinte est conforme à la Constitution si elle répond à un motif d'intérêt général suffisamment caractérisé et est proportionnée à l'objectif poursuivi. Ce point avait été tranché lors des débats sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, au cours desquels il a été considéré que la protection des paysages, de la biodiversité et du patrimoine culturel que représentent les allées d'arbres constituait un motif d'intérêt général suffisant. Les débats en commission au Sénat ont fait apparaître une appréciation différente sur cette question constitutionnelle.

Par l'adoption de cet amendement, le Sénat a donc exclu les voies privées ouvertes au public (véhiculé ou non) qui, tout en étant possédées par des personnes privées (souvent regroupés en association de propriétaires), sont librement accessibles. La crainte a également été émise que l'application des dispositions de l'article L. 350-3 du code de l'environnement incite des propriétaires privés à fermer au public les voies de circulation concernées.

En séance publique, le Sénat a modifié, par l'adoption d'un amendement de M. Jacques Fernique (Écologiste – Solidarité et Territoires), le premier alinéa de l'article L. 350-3 du code de l'environnement afin de distinguer d'une part, le rôle général des alignements d'arbres (en termes d'apport pour la biodiversité mais aussi d'agrément) et d'autre part, le principe de la protection de ces alignements.

La principale modification apportée en séance publique par le Sénat, par l'adoption d'un amendement du Gouvernement, a consisté à distinguer d'une part, un régime d'autorisation délivrée par le préfet après examen d'une demande dans le cas où l'atteinte à un alignement d'arbres serait justifiée pour permettre la réalisation d'ouvrages, de travaux ou d'aménagements et, d'autre part, un régime de déclaration préalable. La déclaration préalable est prévue pour les autres motifs d'atteinte, à savoir lorsque « *l'état sanitaire ou mécanique du ou des arbres présente un danger pour la sécurité des personnes ou des biens, un danger sanitaire pour les autres arbres, que l'esthétique de la composition ne peut plus être assurée [...]* ». Cette distinction introduit un régime plus souple lorsque l'atteinte à l'alignement est envisagée pour des motifs autres que ceux liés à des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements.

Ce même amendement complète l'alinéa 11 relatif aux situations d'urgence en cas de danger imminent pour la sécurité des personnes et à l'information du préfet. Celui-ci est amené à contrôler les mesures de compensation prévues (*cf.* ci-dessus). Il pourra également assortir son approbation de sujétions pour garantir l'effectivité des mesures de compensation.

La création de ce nouveau régime de déclaration préalable suscite quelques interrogations. En effet, il n'est pas précisé à quel moment le préfet intervient et s'il est amené à examiner systématiquement le contenu de la déclaration après qu'elle a été le support de l'atteinte à l'alignement. Il n'est pas non plus prévu que le préfet puisse s'opposer à l'exécution de l'atteinte à l'alignement s'il constate une insuffisance des mesures de compensation devant accompagner la déclaration préalable.

4. Les modifications apportées par la commission

L'article 62 a été modifié suite à l'adoption de plusieurs amendements par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

La rapporteure pour avis est particulièrement sensible à ce sujet et se prononce résolument en faveur du renforcement du régime de protection des alignements d'arbre prévu par cet article ; elle a souhaité aller plus loin dans ce renforcement. Le régime actuel d'alignement d'arbres souffre d'imprécisions qui sont source de nombreux contentieux et de difficultés d'application localement. Il est donc nécessaire d'y remédier.

Les amendements identiques CD271 des rapporteurs pour avis, CD104 de Mme Annie Chapelier, CD155 de Mme Bénédicte Taurine et CD200 de Mme Aude Luquet ont conduit à la suppression, à l'alinéa 3 de l'article 62, de la mention « à l'exception des voies privées ». Ces amendements ont permis un retour à la formulation initiale de l'article 62. Les alignements d'arbres sont protégés sur l'ensemble des voies ouvertes à la circulation publique, publiques comme privées.

L'objectif consiste à inclure le plus de voies de circulation possibles dans le régime de protection, y compris les voies privées ouvertes à la circulation publique qui sont des voies possédées par des personnes privées qui y permettent un libre accès. Ces propriétaires privés, souvent réunis en association, verront les allées et alignements d'arbres qu'ils possèdent et qui bordent les voies, protégés par le régime prévu à l'article L. 350-3 du code de l'environnement. L'atteinte à la propriété privée que l'article L. 350-3 pourrait impliquer (impossibilité de dégrader un alignement en dehors des motifs prévus par la loi) avait déjà été jugée justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif recherché lors des discussions sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages en 2016 (*cf. supra*).

L'amendement CD77 de Mme Delphine Batho, adopté par la commission, revient également sur une modification rédactionnelle du premier alinéa de l'article L. 350-3 du code de l'environnement qui avait été introduite par le Sénat. En supprimant les alinéas 4 et 5 de l'article 62, il a pour effet de conserver l'expression d'un principe général, à savoir que les alignements d'arbres sont protégés.

L'adoption des amendements identiques CD272 des rapporteurs pour avis et CD206 de Mme Aude Luquet a permis de revenir sur les différents critères qui justifient le dépôt d'une déclaration préalable, définis à l'alinéa 8 de l'article 62. Ces critères doivent être alternatifs. L'atteinte peut être portée en cas de danger pour la sécurité des personnes ou des biens ou en cas de danger sanitaire ou si l'esthétique de la composition est compromise. Ces deux amendements reviennent également sur une négation qui modifiait le sens de l'alinéa. Si une atteinte est portée pour des motifs esthétiques, la personne qui invoque ce motif doit pouvoir garantir que la préservation de la biodiversité peut être atteinte par d'autres mesures.

L'amendement CD293 des rapporteurs pour avis à l'alinéa 10 apporte des précisions sur les documents devant être joints à la déclaration préalable qui devra être déposée en préfecture. La déclaration devra contenir une étude phytosanitaire qui justifie le mauvais état de santé de l'arbre présentant un danger sanitaire pour l'environnement, particulièrement les arbres situés à proximité immédiate, ou pour la santé. L'étude phytosanitaire sera également demandée quand l'atteinte à l'alignement d'arbres est prévue lorsqu'un arbre ou des arbres présentent un danger pour la sécurité des biens ou des personnes. La rapporteure pour avis estime en effet nécessaire de s'assurer que les motifs d'abattage en cas de danger phytosanitaire ou sécuritaire sont avérés.

L'amendement CD208 de Mme Aude Luquet à l'alinéa 11 est un amendement de précision pour qualifier le danger qui a conduit à agir dans l'urgence et ainsi à porter atteinte à un alignement d'arbres sans dépôt d'une déclaration préalable.

L'amendement CD304 des rapporteurs pour avis est un amendement rédactionnel à l'alinéa 11.

Deux amendements identiques (CD217 de Mme Aude Luquet et CD220 de Mme Nathalie Sarles et ses collègues du groupe LREM) et un sous-amendement ont été adoptés afin de préciser les mesures de compensation qui doivent être mises en œuvre suite à l'abattage ou à la coupe d'arbres. Elles doivent avoir lieu en priorité à proximité des alignements d'arbres concernés, ce qui devrait permettre de favoriser des mesures protégeant la biodiversité locale et la qualité des paysages. Le sous-amendement CD303 de la rapporteure a permis d'appliquer cette prescription à l'ensemble des mesures de compensation prévues soit par la personne qui demande une autorisation, soit par la personne qui dépose une déclaration préalable, soit par la personne qui porte atteinte à un alignement d'arbres en urgence en cas de péril imminent pour la sécurité des personnes sans avoir obtenu d'autorisation ou avoir déposé de déclaration préalable. La rapporteure pour avis et le groupe LaREM tenaient à renforcer le contrôle et l'effectivité des mesures de compensation qui doivent être mises en œuvre à la suite de l'abattage d'un arbre.

Enfin, l'amendement CD207 de Mme Aude Luquet prévoit qu'un décret en Conseil d'État précisera les conditions d'application de l'article L. 350-3 du code de l'environnement. Ce décret pourra également prévoir un dispositif de sanction

pénale en cas de non-respect de ses dispositions. En effet, il apparaît souhaitable que la clarification des procédures apportées par l'article 62 au régime des alignements d'arbres soit complétée par des indications sur les délais pour l'instruction des demandes d'autorisation et les délais en cas d'opposition à la déclaration préalable. Le décret pourra également définir l'ensemble des documents qui devront être joints par les pétitionnaires à leurs demandes. Par ailleurs, il n'existe pour l'instant pas de sanction spécifique en cas d'atteinte à un alignement d'arbres non justifiée ou en cas d'absence de mesures de compensation ou d'insuffisance de celles-ci. L'amendement CD207 autorise le pouvoir réglementaire à prévoir des sanctions adaptées en plus des régimes de sanctions pénales et administratives déjà prévues dans d'autres situations.

Suivant l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, la commission des lois a adopté les amendements CL783, CL785, CL786, CL791, CL792, CL799, CL787 et CL800.

*

* *

Article 63

(art. L. 432-15 à L. 432-21 [nouveaux] du code de l'énergie ; L. 554-1, L. 554-10 et L. 554-12 [nouveau] du code de l'environnement)

Modification du régime de propriété des canalisations de gaz et du régime de responsabilité et de sanction en cas d'atteinte à certains réseaux

La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article propose de simplifier le régime de propriété des conduites montantes de gaz, en organisant leur intégration au réseau de distribution, et de clarifier le régime de responsabilité et de sanction en cas d'atteinte à certains réseaux de transport et de distribution.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 63 reprend en grande partie le dispositif de l'article 65 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, dite loi ASAP, censuré comme cavalier législatif par le Conseil constitutionnel.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat s'est attaché à revenir à la rédaction initialement adoptée dans la loi ASAP, sans modifier fondamentalement la portée de l'article du projet de loi, hormis la réintroduction d'une option permettant aux propriétaires et copropriétaires de demander le transfert de leurs canalisations de gaz avant l'échéance du 31 juillet 2023.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a apporté quelques aménagements au dispositif afin de faciliter les interventions du gestionnaire de réseau dans le processus de transfert de propriété des conduites de gaz.

1. L'état du droit

a. Le besoin de simplifier le statut des conduites montantes de gaz

La propriété des réseaux (d'électricité ou de gaz) emporte la responsabilité de leur surveillance et de leur entretien.

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a précisé la propriété des colonnes montantes électriques, à savoir les parties du réseau électrique situées en aval du coupe-circuit principal jusqu'aux compteurs individuels : les nouvelles installations appartiennent de droit au réseau public de distribution d'électricité ; la propriété des installations existantes devait également être transférée au terme d'un délai de deux ans suivant la promulgation de la loi, pendant lequel les propriétaires ou copropriétaires des immeubles pouvaient accélérer ce transfert en notifiant leur acceptation ou revendiquer leur propriété – tout en conservant la faculté de demander leur transfert ultérieur au réseau sous réserve de leur bon état de fonctionnement. Ces transferts étaient obligatoires et sans contrepartie financière pour les propriétaires ou pour le gestionnaire du réseau, qui pouvait tout de même déterminer les travaux nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de ces installations.

S'agissant des canalisations de gaz situées entre le robinet de coupure générale du réseau public de distribution (en pied d'immeuble) et l'amont du compteur (également appelées conduites d'immeubles/conduites montantes ou CICM), les situations sont restées disparates. La majorité appartient déjà aux concessions de distribution du gaz. Mais certaines appartiennent encore à des propriétaires et copropriétés de logements. À Paris notamment, 12 000 des 70 000 colonnes montantes restent sous la responsabilité des copropriétés et des propriétaires des logements jusqu'où elles pénètrent (on parle des « bouts parisiens ») ; et pour les immeubles desservis en gaz basse pression avant le 1^{er} janvier 1994, la partie comprise entre le robinet de coupure situé sur le palier et le compteur individuel est toujours sous la surveillance des copropriétaires.

Un rapport publié en janvier 2020 par le conseil général de l'économie et le conseil général de l'environnement et du développement durable a considéré que cette complexité juridique nuit à la sécurité des installations de gaz, et crée des différences de responsabilité et de charges entre clients.

b. La nécessité de préciser le régime de responsabilité et de sanction en cas d'atteinte à certains réseaux de transport et de distribution

L'article L. 554-1 du code de l'environnement impose aux entreprises exécutant des travaux à proximité de réseaux souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution (de gaz mais aussi d'électricité, eau, télécommunications, etc.), au responsable du projet de travaux et aux exploitants de ces ouvrages de mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles nécessaires pour éviter de porter atteinte à leur intégrité, sécurité ou continuité de fonctionnement, à l'environnement, à la sécurité des travailleurs et du voisinage ou à la vie économique.

Mais il ne précise pas les modalités de prise en charge de la réparation desdits ouvrages en cas de dommage survenu au cours de ces chantiers, notamment quand les entreprises ont respecté leurs obligations (de déclaration préalable, de mise en œuvre des précautions particulières, etc.).

Il est apparu par ailleurs que l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie a supprimé par erreur la possibilité de sanctionner les actes de malveillance portant atteinte au fonctionnement des ouvrages et installations de distribution ou de transport de gaz (ou d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés), introduite par l'article 92 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

Les opérateurs de distribution et de transport de gaz ne disposent donc plus de recours pénal face à ce genre de comportement, qui peut avoir des conséquences graves, hormis des articles du code pénal sanctionnant les destructions, dégradations et détériorations de biens appartenant à autrui (articles L. 322-1 à L. 322-18), qui sont difficiles à appliquer à leurs situations.

2. Le dispositif proposé

a. Le transfert de propriété des colonnes montantes de gaz

Le 1° du I de l'article 63 crée une nouvelle section 3 au chapitre II du titre III du livre IV du code de l'énergie qui détermine le nouveau régime de propriété des canalisations de gaz situées entre le réseau public de distribution et l'amont du compteur, en s'inspirant partiellement du dispositif mis en place pour les installations électriques.

Il précise ainsi que les canalisations de gaz créées à compter de la publication de la future loi appartiendront directement aux réseaux publics de

distribution de gaz – c’est-à-dire plus précisément aux collectivités locales, propriétaires de ces réseaux –, sous la responsabilité de leur concessionnaire (article L. 432-14 dans la version initiale de l’article 63).

Quant aux conduites d’immeubles existantes qui ne sont pas déjà intégrées à la concession d’un réseau public, jusqu’au 31 juillet 2023, elles sont présumées appartenir aux copropriétaires des immeubles où elles se trouvent et aux propriétaires des logements pour leurs parties intérieures. Dans ce délai, ceux-ci peuvent choisir d’en revendiquer la propriété (article L. 432-15 dans la version initiale de l’article 63).

À défaut de cette démarche, le projet de loi distingue deux situations au terme du délai :

– la propriété des canalisations d’immeubles est transférée de droit au réseau public dès le 1^{er} août 2023 (les copropriétaires sont réputés l’avoir accepté) ;

– s’agissant des parties intérieures, ce transfert doit toutefois être précédé d’une visite, à l’issue de laquelle le gestionnaire peut déterminer des travaux (à sa charge) de remise en état de bon fonctionnement. Si la visite n’a pu avoir lieu, le transfert se fera en tout état de cause le 1^{er} août 2026 (Après cette date, le gestionnaire pourra toujours procéder à une visite de surveillance ou de maintenance s’il le souhaite).

Précisons que la surveillance et l’entretien des installations de gaz situées en aval du compteur restent quant à eux à la charge du propriétaire des locaux.

Les propriétaires et copropriétaires ayant revendiqué la propriété des canalisations peuvent encore changer d’avis en demandant, même après le 1^{er} août 2023, leur transfert au réseau public. Ce transfert n’est cependant effectif qu’après une visite de la canalisation pour s’assurer de son bon état de fonctionnement. Elle est réalisée, dans les quatre mois de la demande, sous la responsabilité du gestionnaire du réseau qui peut déterminer les travaux nécessaires. Mais, contrairement à la situation précédente, la réalisation de ces travaux est à la charge du demandeur.

Dans tous les cas, ces transferts de propriété se feront sans contrepartie financière pour les deux parties. Toutefois, l’article L. 432-15 prévoit que le coût des travaux éventuellement réalisés sur les parties intérieures faisant l’objet d’un transfert automatique peut être répercuté dans le tarif d’utilisation des réseaux publics de distribution de gaz (TURPG), défini à l’article L. 452-1-1 du code de l’énergie. Parallèlement, cet article L. 452-1-1 est complété (**au 2^o du I de l’article 63**) pour prendre en compte les dépenses afférentes aux visites et aux opérations liées au transfert automatique de ces parties intérieures des canalisations. Le ministère de la transition écologique a précisé à votre rapporteur que lesdites « *opérations de transfert* » comprennent les éventuels travaux de mise en conformité.

L'étude d'impact du projet de loi estime le coût global de ces opérations de transfert à environ 90 millions d'euros pour près de 750 000 tronçons.

Enfin, hors clauses contraires de leurs contrats de concession, les entreprises concessionnaires du réseau public de distribution de gaz ne sont pas tenues de constituer des provisions financières pour anticiper le renouvellement des canalisations d'immeubles ainsi transférées.

Votre rapporteur observe que ni le gestionnaire du réseau de distribution de gaz, GRDF, ni les collectivités qu'il a auditionnées n'ont soulevé de difficulté particulière sur cette partie de l'article 63. GRDF suggère toutefois une disposition pouvant éviter la visite de transfert quand il assure déjà la surveillance et la maintenance des canalisations. Cela accélérerait le transfert des parties concernées et économiserait 40 millions d'euros de frais, qui ne seront pas imputés sur les TURPG.

b. Le renforcement des obligations d'accès aux canalisations intérieures de gaz

La visite des parties intérieures des colonnes montantes étant au cœur de la procédure, le II de l'article L. 432-15 du code de l'énergie prévoit une mesure de rétorsion en cas de refus de leur accès : s'il y a eu au moins deux refus, le gestionnaire de réseau peut interrompre la livraison du gaz en application de l'article L. 554-10 du code de l'environnement.

Le 2° du II de l'article 63 modifie en conséquence l'article L. 554-10. Celui-ci autorise déjà l'exploitant d'une canalisation de transport ou de distribution de gaz à interrompre la livraison du gaz à tout consommateur final qui y est raccordé s'il s'oppose à un contrôle réglementaire de ses appareils ou équipements à gaz (ou aux opérations de contrôle, d'adaptation et de réglage nécessaires en cas de changement de nature du gaz acheminé). L'article 63 ouvre désormais la possibilité d'interrompre la livraison de gaz dans les circonstances définies à l'article L. 432-15 précité (deux refus au moins de la visite de transfert). Il ajoute également le refus d'une opération réglementaire de surveillance ou de maintenance des colonnes montantes de gaz prévue à l'article L. 554-8 du code de l'environnement, et ce, que l'opposition à cette opération, ou à la visite de transfert, vienne du consommateur final ou du propriétaire du logement, de son mandataire ou de l'occupant d'un local ou terrain traversé par cette canalisation.

Enfin, à la condition régissant l'obligation prévue à l'article L. 554-10 d'interrompre la livraison du gaz lorsque l'exploitant a connaissance d'un danger grave et immédiat pour la sécurité des personnes et des biens que présentent les appareils et équipements qui sont branchés sur son réseau, l'article 63 ajoute le danger grave et immédiat que présente une canalisation d'immeuble.

Ces élargissements des cas autorisant l'interruption de la livraison du gaz visent à imposer l'accès à toutes les parties privées traversées par les canalisations d'alimentation afin que les contrôles réglementaires et les opérations d'entretien

nécessaires à la sécurité des installations soient exhaustifs et s'effectuent dans de bonnes conditions.

c. L'attribution de la prise en charge des travaux de réparation des réseaux de transport et de distribution

Le 1° du II de l'article 63 clarifie les modalités de prise en charge de la réparation des réseaux de transport et de distribution (de divers fluides) en cas de dommage survenu au cours de chantiers réalisés à proximité, en complétant l'article L. 554-1 du code de l'environnement.

Pour ne pas faire porter au responsable de projet (qui peut être une collectivité territoriale) et à l'exécutant des travaux (l'entreprise) plus que leur responsabilité de respecter leurs obligations préventives, l'article 63 les exonère de la prise en charge, et donc du coût, des travaux de réparation (ainsi que de l'obligation de réaliser cette réparation pour celui qui exécute le chantier) si trois conditions se cumulent :

– l'endommagement est accidentel, c'est-à-dire involontaire.

L'article 63 tempère cependant cette irresponsabilité « *si le dommage résulte directement d'une imprudence ou d'une négligence caractérisée* », sans préciser leur nature, et, pour le responsable de projet, s'il n'a pas communiqué à l'exploitant du réseau ou à l'exécutant des travaux les résultats des investigations de localisation des ouvrages quand elles sont obligatoires ;

– l'endommagement s'est produit au-delà de la zone dans laquelle des précautions particulières (organisationnelles et techniques) doivent être mises en place à l'occasion des travaux par le responsable du projet de travaux, les exploitants des ouvrages et les entreprises exécutant les travaux.

L'article 63 précise que cette zone est définie à partir des données de localisation fournies par l'exploitant, ou des résultats des investigations de localisation des ouvrages menées en amont des travaux lorsque la position des ouvrages n'est pas connue avec une précision suffisante. En tout état de cause, l'article 63 rappelle que l'étendue de cette zone est limitée à une distance maximale fixée par arrêté du ministre chargé de la sécurité des réseaux de transport et de distribution. Il s'agit en l'occurrence de l'arrêté du 15 février 2012 ⁽¹⁾.

– et il n'y avait pas d'autre indice de la présence d'un ouvrage à l'endroit de l'endommagement (tel un affleurant visible ou un grillage avertisseur).

La responsabilité du responsable de projet et/ou de l'exécutant reste entière si ces trois conditions ne sont pas réunies.

(1) Arrêté du 15 février 2012 pris en application du chapitre IV du titre V du livre V du code de l'environnement relatif à l'exécution de travaux à proximité de certains ouvrages souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution.

À l'intérieur de la zone dite d'incertitudes ou de précautions particulières, le droit civil présumant responsable celui qui a directement causé le dommage, il y a présomption de faute de l'entreprise qui réalise les travaux. Cette dernière doit alors prouver, notamment, qu'elle a respecté ses obligations préventives (de déclaration de travaux et de mise en œuvre des techniques « douces » prescrites), et se retourner vers les autres parties qui doivent alors prouver qu'elles ont rempli leurs propres obligations (de déclaration d'intention de travaux, d'investigation de localisation des ouvrages, le cas échéant, et de communication à qui de droit de ses résultats, pour le responsable de projet, de localisation des ouvrages et de transmission des prescriptions et recommandations techniques nécessaires à la sécurité des ouvrages pour l'exploitant du réseau).

À l'extérieur de la zone, l'article 63 établit une présomption de responsabilité des gestionnaires en cas de dommage et fait reposer sur ceux-ci la démonstration des circonstances rétablissant une responsabilité des responsables du projet et/ou des exécutants des travaux (telle une négligence caractérisée). Le ministère de la transition écologique a confirmé à votre rapporteur que l'intention est bien de lui faire porter la charge de la preuve.

Certains des gestionnaires des réseaux consultés par votre rapporteur indiquent qu'ils donnent des consignes à respecter par l'entreprise qui portent au-delà des limites maximales définies dans l'arrêté de 2012 et souhaiteraient que le respect de ces prescriptions techniques hors périmètre soit une condition supplémentaire à l'exonération de responsabilité des responsables de projets et des exécutants des travaux en dehors des zones d'incertitudes.

Le ministère de la transition écologique répond que cet arrêté tient compte des incertitudes de localisation autour des ouvrages et qu'aller au-delà ouvrirait un périmètre d'allègement de la responsabilité du gestionnaire de réseau infondé car cet au-delà est réputé sûr. Définir une zone de prescriptions particulières implique précisément qu'en dehors de cette zone il n'y a pas besoin de ces précautions. Il revient donc aux gestionnaires de bien délimiter, ou faire délimiter, la zone d'incertitudes.

De fait, connaître autant que possible son réseau et transmettre les informations utiles aux chantiers qui s'ouvrent à proximité apparaissent légitimement comme des responsabilités essentielles du gestionnaire. L'article 63 vise à s'assurer que les gestionnaires donnent des réponses précises et justes aux déclarations d'intention de travaux et déclaration de travaux et qu'ils assument la prise en charge des travaux de réparation s'ils se sont trompés.

d. La réintroduction des sanctions en cas d'atteinte volontaire au bon fonctionnement des canalisations de gaz

Enfin, **le c du 2° de l'article 63** réintroduit la possibilité de sanctionner les actes de malveillance portant atteinte au fonctionnement des ouvrages et installations de distribution ou de transport de gaz (ou d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés), qui avait été supprimée du code de l'énergie.

Le projet de loi distingue alors deux situations :

– si l’atteinte aux ouvrages et installations ne présente pas de danger pour les personnes, ces actes volontaires pourront désormais être punis de deux ans d’emprisonnement et de 30 000 euros d’amende (article 322-1 du code pénal), voire de cinq ans d’emprisonnement et de 75 000 euros d’amende en cas de circonstances aggravantes (article 322-3 du même code) ;

– dans le cas contraire, ils relèvent des peines définies aux articles 322-6 à 322-11 du code pénal (qui peuvent aller jusqu’à la réclusion criminelle à perpétuité et 150 000 euros d’amende si l’atteinte a causé la mort d’autrui).

Cette deuxième situation n’était pas prévue dans le projet initial du Gouvernement (ni dans le texte négocié dans le cadre de l’examen du projet de loi ASAP), mais son introduction aurait été recommandée par le Conseil d’État en miroir des dispositions pénales applicables aux destructions, dégradations et détériorations de biens.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté, en commission des affaires économiques, trois amendements de sa rapporteure pour avis et, en séance, un nouvel amendement de précision rédactionnelle de cette dernière, avec l’avis favorable du Gouvernement. En réécrivant presque entièrement le I de l’article 63, ils s’attachent surtout à revenir à la rédaction initialement adoptée dans la loi ASAP, sans toutefois modifier fondamentalement la portée du dispositif.

a. S’agissant de l’intégration des colonnes montantes au réseau de distribution de gaz

La commission des affaires économiques du Sénat a validé le principe du transfert de la propriété des colonnes montantes de gaz, mais en complétant ou en précisant la procédure sur plusieurs points :

– Elle réintroduit la possibilité, prévue par le dispositif négocié dans le cadre des travaux sur la loi ASAP, que les propriétaires et copropriétaires notifient, dans le délai courant jusqu’au 31 juillet 2023, leur acceptation du transfert définitif. Ce transfert prend alors effet dès la réception de la notification par lettre recommandée (article L. 432-16 du code de l’énergie).

Toutefois, pour les parties intérieures des canalisations, le transfert ne devient effectif qu’après une visite, effectuée sous la responsabilité du gestionnaire de réseau, dans les trois ans suivant la notification, « *permettant de s’assurer de leur bon état de fonctionnement et se concluant par un procès-verbal de transfert* » (article L. 432-17).

Le ministère de la transition écologique a indiqué à votre rapporteur que, pour simplifier la procédure, il avait finalement renoncé à reprendre cette option,

très peu utilisée lors du transfert des installations électriques. Mais le Gouvernement n'a aucune réticence à la réintégrer.

S'il n'y a ni notification, ni revendication de la propriété (toujours possible) des colonnes montantes avant le 31 juillet 2023, les conséquences juridiques sont similaires au projet initial : s'agissant des parties intérieures, l'article L. 432-17 indique que la visite doit se faire avant le 31 juillet 2026. Cependant, le nouvel article L. 432-18 précise qu'à défaut de visite, le transfert des conduites intérieures se fera de droit le 1^{er} août 2026. Quant aux parties extérieures aux logements, le transfert est effectif dès le 1^{er} août 2023.

De même, les droits à revendiquer la propriété et les conséquences pour les propriétaires et copropriétaires d'une demande de transfert ultérieur sont similaires à ceux prévus par le texte initial ;

– Les autres modifications du Sénat tiennent plutôt au fait de mentionner, ou de ne plus mentionner, certaines précisions juridiques.

Ainsi, le texte adopté par le Sénat ne dit pas clairement que le gestionnaire peut déterminer des travaux de mise en conformité à la suite de la visite des parties intérieures (qu'elles relèvent de la procédure de notification ou pas). Le ministère de la transition écologique explique que ceux-ci découleront nécessairement des constats relatifs à l'état de fonctionnement des canalisations intérieures – et qu'ils resteront à la charge du gestionnaire.

À l'inverse, le Sénat a supprimé la mention à la visite des canalisations dont les propriétaires et copropriétaires ont revendiqué la propriété avant de se raviser. Mais son article L. 432-19 conditionne toujours ce transfert au bon état de fonctionnement des conduites et autorise le gestionnaire à déterminer les travaux nécessaires le cas échéant. Dans les faits, ces travaux ne peuvent être définis sans une visite préalable.

Enfin, le Sénat explicite l'absence de contrepartie financière (article L. 432-20) : le transfert par les propriétaires et copropriétaires est gratuit ; le gestionnaire ne peut pas davantage réclamer de contreparties. Mais il pourra toujours bénéficier de la répercussion des frais relatifs aux visites et aux opérations de transfert dans le TURPG – le Sénat supprime au passage la référence redondante à cette prise en charge par le TURPG dans l'ancien article L. 432-15.

Le ministère rappelle qu'une fois que les canalisations sont intégrées au réseau de distribution, les coûts associés à leur entretien sont couverts par les tarifs d'utilisation des réseaux de distribution de gaz naturel.

Le Sénat rappelle par ailleurs expressément que le gestionnaire ne peut s'opposer à ces transferts, sous réserve, le cas échéant, de leur remise en état de bon fonctionnement (L. 432-20) – même si cela découle du transfert de droit.

b. S’agissant des nouveaux cas d’interruption de la livraison du gaz

Le Sénat a supprimé, dans l’article L. 432-17 du code de l’énergie, qui traite de la visite précédant le transfert des parties intérieures, la mention à la possibilité d’interrompre la livraison du gaz en cas de double refus de l’accès aux installations, pour l’intégrer directement dans l’article L. 554-10 du code de l’environnement.

L’articulation est ainsi plus claire.

c. S’agissant du nouveau régime de responsabilité et de sanction

Le Sénat complète le nouvel intitulé de la section 3 du chapitre IV relatif à la sécurité des ouvrages souterrains, aériens ou subaquatiques du titre V du livre V du code de l’environnement pour préciser les installations de gaz, biogaz et hydrocarbures visées par la section : en effet, si les articles L. 554-10 et L. 554-11 ne traitent que des canalisations de transport ou de distribution de gaz, le nouvel article L. 554-12 concerne aussi les atteintes aux installations de production de biogaz et aux installations de stockage souterrain de gaz.

Enfin, le Sénat supprime la dernière phrase de l’article L. 554-12 qui se référait aux articles du code pénal sanctionnant les atteintes de nature à créer un danger pour les personnes (322-6 à 322-11).

De fait, cette phrase se contentait de renvoyer aux articles sans préciser un contexte particulier pour leur application aux ouvrages et installations de gaz. Non seulement sa suppression n’interdit pas de recourir aux articles en question, mais le Sénat fait valoir les réticences de la direction des affaires criminelles et des grâces sur « *l’ambiguïté quant aux peines applicables, dès lors que les articles 322-6 à 322-11 du code pénal prévoient des quanta de peine très variés en fonction du résultat de l’atteinte commise aux personnes* ».

4. Les modifications apportées par la commission

La commission des affaires économiques a adopté, avec l’avis favorable du Gouvernement :

– deux amendements identiques, de son rapporteur (CE597) et de M. Charles de Courson (LT, CE66), qui dispensent le gestionnaire de réseau de la visite préalable au transfert quand son contrat de concession prévoit qu’il assure l’entretien et le renouvellement des canalisations intérieures de gaz. Le transfert de propriété sera alors acté dès le 1^{er} août 2023 (ou dès la notification du souhait des propriétaires d’un transfert anticipé).

La suppression de cette étape, superflue dans ces circonstances, permet d’accélérer le processus et d’économiser environ 40 millions d’euros de frais, qui ne seront pas imputés sur le TURPG ;

– un amendement CE67 de M. Charles de Courson qui allonge d’un an, jusqu’au 31 juillet 2027, la période pendant laquelle les gestionnaires de réseau devront réaliser les très nombreuses visites de transfert nécessaires. Il convient notamment de tenir compte des mois qui se seront écoulés entre l’examen du projet de loi par le Sénat et l’entrée en vigueur du texte ;

– enfin, trois amendements identiques de M. Paul Molac (LT, CE8), de M. Charles de Courson (CE68) et du groupe Socialistes et apparentés (CE112), qui clarifient les obligations des propriétaires et syndicats de copropriété concernant l’accès des gestionnaires de réseau aux canalisations de gaz.

L’article L. 126-15 du code de la construction et de l’habitation (CCH) leur impose déjà le soin de permettre « *aux opérateurs des distributeurs de gaz naturel et d’électricité et aux opérateurs des sociétés agissant pour leur compte d’accéder aux ouvrages relatifs à la distribution de gaz naturel et d’électricité* » afin qu’ils puissent mener à bien leurs missions, en particulier s’agissant de la sécurité et de l’entretien de installations. Il s’agit bien d’une obligation de résultat ; pour autant, les gestionnaires et les organismes qui réalisent les visites et interventions pour leur compte rencontrent encore souvent des difficultés à entrer dans les immeubles et à accéder aux canalisations, *a fortiori* s’agissant de leurs parties privatives.

Ces amendements visent à souligner plus explicitement, dans l’article L. 126-15, le devoir incombant aux propriétaires et syndicats de copropriété de prendre les mesures nécessaires pour garantir un accès effectif.

La procédure de transfert des « bouts parisiens », qui sera engagée après l’adoption de l’article 63, rend plus que jamais nécessaire d’améliorer l’accessibilité des canalisations de gaz concernées. Toutefois, le niveau d’exigence portée par les trois amendements s’appliquera à tous les cas où les missions des gestionnaires de réseau, de gaz ou électrique, nécessitent de pouvoir contrôler les parties privatives de ces installations.

*

* *

Article 63 bis

(art. L. 121-46 du code de l’énergie)

Introduction d’un principe de non-concurrence de l’extension de la desserte de gaz avec le développement de la chaleur renouvelable

La commission des lois a délégué l’examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, adopté par le Sénat, introduit la possibilité de définir dans le contrat liant l'État et GRDF une exigence de non-concurrence entre l'extension de la desserte de gaz et le développement de la chaleur renouvelable.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

L'article L. 121-45 du code de l'énergie rappelle que l'État, les communes ou leurs établissements publics de coopération intercommunale organisent, chacun pour ce qui le concerne, le service public du gaz.

Les collectivités territoriales sont les autorités concédantes des réseaux de distribution de gaz ; elles définissent, négocient et concluent à ce titre les cahiers des charges de ces concessions, sur le fondement de l'article L. 224-31 du code général des collectivités territoriales.

De son côté, l'État passe des contrats avec chacune des entreprises du secteur (Engie et les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution du gaz) pour les objectifs et les modalités permettant d'assurer la mise en œuvre des missions de service public, tels qu'ils sont listés à l'article L. 121-46 du code de l'énergie.

Sans préjudice des contrats de concession des collectivités, le contrat conclu avec Gaz réseau distribution France (GRDF) peut ainsi porter sur « 9° *L'amélioration de la desserte en gaz naturel du territoire, définie en concertation avec le représentant des autorités mentionnées à l'article L. 224-31 du code général des collectivités territoriales conformément à l'obligation de service public relative au développement équilibré du territoire mentionnée à l'article L. 121-32* » (II de l'article L. 121-46).

2. Le dispositif introduit par le Sénat

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement du groupe Union centriste qui introduit au 9° du II de l'article L. 121-46 du code de l'énergie une nouvelle exigence relative au développement de la desserte en gaz : son extension ne doit pas concurrencer le développement de la chaleur renouvelable.

Ses auteurs considèrent que le contrat avec l'État peut inciter le gestionnaire du réseau de distribution de gaz à développer activement le réseau de gaz, en allant démarcher de nouveaux abonnés parmi les habitants d'un territoire où la collectivité envisage de déployer un réseau de chaleur.

En détournant une partie des consommateurs qui envisageaient de se raccorder au futur réseau de chaleur, l'équilibre économique du projet en est déséquilibré. Pour préserver cet équilibre financier et éviter de décourager le développement de la chaleur renouvelable, les auteurs de l'amendement ont défendu l'instauration dans la loi d'un principe de non-concurrence du gaz vis-à-vis du réseau de chaleur renouvelable.

La rapporteure de la commission des affaires économiques a donné un avis défavorable à cette proposition, qui porterait, selon elle, atteinte au principe constitutionnel de libre concurrence et qui n'est, en tout état de cause, pas utile puisque l'extension de la desserte de gaz se fait déjà dans un dialogue avec les autorités locales.

Le Gouvernement a pour sa part soutenu cet amendement afin de conforter la viabilité économique de ces investissements, lourds pour les collectivités, mais qui sont une des voies nécessaires à la transition écologique de notre pays.

3. La position de la Commission

La commission des affaires économiques a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 64 (supprimé)

(art. L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation, art. L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales, art. L. 1331-4, L. 1331-11 et L. 1331-11-2 [nouveau] du code de la santé publique, art. 18 et 24-11 [nouveau] de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis)

Contrôle du raccordement des immeubles au réseau public d'assainissement collectif

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 64 du projet de loi vise à renforcer les moyens dont dispose l'autorité en charge du service public d'assainissement collectif pour contrôler l'état du raccordement des immeubles au réseau public de collecte des eaux usées, dans la perspective des Jeux Olympiques organisés à Paris en 2024. Il donne aux collectivités la possibilité d'exiger des propriétaires la réalisation d'un diagnostic

de leurs raccordements aux réseaux publics d'assainissement au moment de la vente d'un bien immobilier.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 63 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et résilience », prévoit l'entrée en vigueur de dispositions similaires sur les territoires dont les rejets d'eaux usées et pluviales ont une incidence sur la qualité de l'eau pour les épreuves olympiques de nage libre et de triathlon dans la Seine.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a assoupli les obligations prévues par l'article, et a supprimé les dispositions spécifiques aux territoires dans lesquels les rejets d'eaux usées ont des conséquences sur les Jeux Olympiques.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé cet article, devenu sans objet suite à l'adoption de la loi du 22 août 2021 précitée.

1. L'état du droit

Aux termes de l'article L. 1331-1 du code de la santé publique, les immeubles doivent obligatoirement être raccordés aux réseaux publics d'assainissement établis sous la voie publique à laquelle ils ont accès, soit directement, soit par l'intermédiaire de voies privées ou de servitudes de passage. Les propriétaires de ces immeubles disposent d'un délai de deux ans pour se raccorder à ces réseaux.

Au titre de leur compétence en matière d'assainissement, et en application de l'article L. 2224-8 du CGCT, les communes ou les établissements publics compétents assurent le contrôle des raccordements au réseau public de collecte des eaux usées.

Les collectivités contrôlent également les installations d'assainissement non collectif. À la différence de ce qui était prévu pour les immeubles étant raccordés au réseau jusqu'à l'adoption de la loi « Climat et résilience », la loi prévoit que, lors d'une vente portant sur tout ou partie de l'immeuble, le document établi à l'issue du contrôle des installations d'assainissement non collectif doit être joint au dossier technique fourni par le vendeur ⁽¹⁾.

(1) Article L. 1331-11-1 du code de la santé publique et article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation.

2. Le dispositif proposé

Comme le rappelle l'étude d'impact, les mauvais raccordements aux réseaux publics d'assainissement sont à l'origine de pollutions importantes des milieux, du fait de rejets directs d'eaux usées *via* l'apport d'eaux pluviales. Il a ainsi été estimé à « *un peu plus d'un tiers la part de raccordements non conformes sur les 350 000 branchements concernés dans le cadre du plan d'action baignade en vue des Jeux Olympiques organisés à Paris en 2024* »⁽¹⁾.

L'article 64 du projet de loi prévoit ainsi la réalisation d'un diagnostic technique du raccordement au réseau public d'assainissement au moment des ventes immobilières, afin de permettre le bon déroulement des Jeux Olympiques, et répondre aux enjeux sanitaires associés.

Les **alinéas 1 à 3** modifient les articles L. 271-4 et L. 126-23 du code de la construction et de l'habitation afin que le diagnostic demandé au moment de la vente d'un bien immobilier équipé d'une installation d'assainissement non collectif concerne également les immeubles raccordés au réseau public d'assainissement.

Les **alinéas 4 à 6** complètent l'article L. 2224-8 du CGCT pour préciser que le contrôle de raccordement au réseau public, intervenant ou non à la demande d'un propriétaire, doit donner lieu à l'établissement et à la transmission au propriétaire de l'immeuble d'un document décrivant le contrôle réalisé et évaluant la conformité du raccordement au regard des prescriptions réglementaires. Le document serait valide pendant dix ans, et la collectivité devrait réaliser ce contrôle dans un délai d'un mois lorsque celui-ci est pris à l'initiative du propriétaire.

Les **alinéas 7 à 10** modifient les articles L. 1331-4 et L.1331-11-1 du code de la santé publique pour préciser que le document établi suite au contrôle soit joint au dossier technique élaboré dans le cadre d'une vente immobilière dans les territoires ayant une incidence sur la qualité de l'eau pour les épreuves olympiques de nage libre et de triathlon dans la Seine. Ils prévoient également que le notaire adresse aux autorités compétentes concernées, au plus tard un mois après la signature de vente, une attestation contenant la date de la vente, les informations nécessaires pour identifier l'immeuble vendu ainsi que les nom et adresse de l'acquéreur.

Les **alinéas 11 à 13** créent un nouvel article 11-1 dans la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, qui prévoit que les travaux prescrits par ce document sont réalisés dans un délai de deux ans suivant la notification de ce document dans les territoires ayant une incidence sur la qualité de l'eau pour les épreuves olympiques de nage libre et de triathlon dans la Seine.

(1) *L'étude d'impact précise que « 35 000 seraient non conformes pour des eaux usées allant dans des réseaux d'eaux pluviales qui rejoignent directement les rivières et 88 000 seraient non conformes pour les eaux pluviales allant dans les réseaux d'eaux usées provoquant des déversements du mélange vers les rivières lors des pluies ».*

Les **alinéas 14 à 17** modifient la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et permettent de prendre en compte le cas des copropriétés en créant pour le syndicat des copropriétaires une obligation de faire réaliser le contrôle du raccordement au réseau public d'assainissement.

Les **alinéas 18 et 19** déterminent les modalités d'entrée en vigueur du dispositif.

3. Les modifications apportées par le Sénat

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a profondément réécrit l'article, à des fins rédactionnelles ⁽¹⁾.

Sur le fond, elle a procédé à trois modifications :

– elle a fixé un délai maximal de quatre ans pour la réalisation des travaux prescrits par le document établi à l'issue du contrôle ;

– elle a supprimé les ajouts proposés à l'article L. 126-23 du code de la construction et de l'habitation, relevant que leur portée sur les obligations des bailleurs était incertaine ;

– elle a supprimé les dispositions spécifiques aux territoires dont les rejets d'eaux usées ont une incidence sur la qualité de l'eau pour les épreuves olympiques dans la Seine.

Votre Rapporteur constate toutefois que, depuis l'adoption du présent projet de loi par le Sénat, la loi « Climat et résilience » a été promulguée.

Son article 63 prévoit, dans la perspective des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024, l'entrée en vigueur de dispositions similaires sur les territoires dont les rejets d'eaux usées et pluviales ont une incidence sur la qualité de l'eau pour les épreuves olympiques de nage libre et de triathlon dans la Seine.

Les dispositions prévues par le présent article paraissent désormais satisfaites par le droit en vigueur.

4. La position de la Commission

À l'initiative de votre Rapporteur, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article, devenu sans objet suite à l'adoption de la loi du 8 octobre 2021 précitée ⁽²⁾.

(1) Amendement COM-1059 de votre Rapporteur.

(2) Amendement CL1597 de votre Rapporteur.

*

* *

Article 64 bis A (supprimé)

(art. L. 1331-8 et L. 1331-11 du code de la santé publique)

Modification de la procédure de sanction du manquement aux obligations du propriétaire en matière d'assainissement

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 64 *bis* A substitue au dispositif actuel une procédure de mise en demeure éventuellement assortie d'une astreinte d'un montant maximal de 100 euros par jour, le total des sommes résultant de l'astreinte ne pouvant excéder 5 000 euros.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 1331-8 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de la loi du 22 août 2021 précitée, dite « Climat et résilience », astreint le propriétaire d'un immeuble non raccordé à un réseau d'assainissement au paiement d'une redevance au moins équivalente à celle qu'il aurait payée s'il avait été raccordé, et qui peut être majorée dans une proportion fixée par le conseil municipal ou le conseil de la métropole de Lyon, dans la limite de 400 %. Cette somme n'est pas recouvrée si le propriétaire se conforme à ses obligations dans un délai de douze mois.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

Dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 25 août 2021, l'article L. 1331-8 du code de la santé publique prévoyait que, tant que le propriétaire ne s'était pas conformé à ses obligations en matière d'assainissement collectif ou non collectif, il était astreint au paiement d'une somme au moins équivalente à la redevance qu'il aurait payée au service public d'assainissement si son immeuble avait été raccordé au réseau ou équipé d'une installation d'assainissement autonome réglementaire, et qui pouvait être majorée dans une proportion fixée par le conseil municipal ou le conseil de la métropole de Lyon dans la limite de 100 %.

L'article 62 de la loi du 22 août 2021 précitée, dite « Climat et résilience » ⁽¹⁾ a apporté deux modifications à cet article :

(1) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

– premièrement, le montant maximal de l’astreinte pouvant être exigée du propriétaire a été **porté à 400 %** de la redevance qu’il aurait payée ;

– deuxièmement, il est désormais prévu que cette somme n’est pas recouvrée si le propriétaire s’est **conformé à ses obligations dans un délai de douze mois** à compter de la date d’envoi de la notification de la pénalité.

Cet article avait été introduit par la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, à l’initiative de ses rapporteurs, M. Pascal Martin et Mme Marta de Cidrac, afin de de « *renforcer l’efficacité de la lutte contre les petites pollution récurrentes aux milieux aquatiques dues aux inversions de branchement au réseau d’assainissement, en multipliant par cinq le coefficient applicable à la pénalité susceptible d’être prononcée pour défaut de raccordement* » ⁽¹⁾.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Adopté en séance publique à l’initiative des rapporteurs, au nom de la commission des Lois du Sénat, et malgré l’avis défavorable du Gouvernement ⁽²⁾, l’article 64 *bis* A substitue au dispositif actuel une procédure de mise en demeure éventuellement assortie d’une astreinte d’un montant maximal de 100 euros par jour, le total des sommes résultant de l’astreinte ne pouvant excéder 5 000 euros.

Les auteurs de l’amendement relèvent en effet que ce dispositif, qui constituerait une « *sanction administrative déguisée en redevance pour service rendu, éventuellement majorée, paraît juridiquement fragile* » dans la mesure où il ne présenterait « *aucune des garanties procédurales exigées par la jurisprudence constitutionnelle en la matière, notamment pour respecter le principe du contradictoire* ».

Votre Rapporteur considère que le dispositif en vigueur, récemment modifié à l’initiative du Sénat, est plus efficace que le mécanisme proposé.

Elle relève que la majoration de la redevance constitue bien une taxe fiscale, ce qu’a reconnu le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 1983 ⁽³⁾.

Par ailleurs, l’instauration d’un système de mise en demeure préalable et d’astreinte retarderait le moment où la pénalité financière serait infligée, et n’inciterait pas le propriétaire à se mettre aux normes.

(1) Voir le rapport n° 666 (2020-2021) de MM. Philippe Tabarot, Pascal Martin et Mme Marta de Cidrac, fait au nom de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, fait sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, Tome I, déposé le 2 juin 2021.

(2) Amendement n° 1723 de Mme Gatel et M. Darnaud, au nom de la commission des Lois.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 83-166 DC du 29 décembre 1983, Loi relative au prix de l’eau en 1984, considérants 6 et 7.

Enfin, si aucune difficulté de mise en œuvre n'a été portée à la connaissance de votre Rapporteur par les services de la direction générale des collectivités locales, la mise en demeure et l'astreinte rendraient plus complexe le travail à mener pour les collectivités.

3. La position de la Commission

À l'initiative de votre Rapporteur, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article ⁽¹⁾.

*
* *

Article 64 bis

(art. L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales,
et art. L. 1331-11 du code de la santé publique)

Renforcement des prérogatives des autorités locales compétentes pour assurer le contrôle du raccordement des immeubles au réseau public de collecte des eaux pluviales urbaines

Adopté par la Commission avec modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 64 *bis* renforce les prérogatives des autorités locales compétentes pour assurer le contrôle du raccordement des immeubles au réseau public de collecte des eaux pluviales urbaines, en inscrivant expressément cette mission de contrôle dans le CGCT, et en donnant accès aux propriétés privées aux agents du service.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 2226-1 du CGCT été créé par la n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement rédactionnel.

1. L'état du droit

L'article L. 2226-1 du CGCT prévoit que la gestion des eaux pluviales urbaines correspondant à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines constitue un service public administratif relevant des communes, dénommé **service public de gestion des eaux pluviales urbaines**.

(1) Amendement CL1604 de votre Rapporteur.

L'article L. 1331-11 du code de la santé publique prévoit les **conditions dans lesquelles les agents du service d'assainissement ont accès aux propriétés privées**. Ces derniers le peuvent :

– pour s'assurer de la correcte exécution du raccordement à la partie publique du branchement effectués pour le raccordement des immeubles aux réseaux publics de collecte et, le cas échéant, de la correcte réalisation des travaux indispensables réalisés par la commune, d'office et aux frais du propriétaire, en cas de méconnaissance de ses obligations ;

– pour procéder à la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif ;

– pour procéder à l'entretien et aux travaux de réhabilitation et de réalisation des installations d'assainissement non collectif ;

– pour assurer le contrôle des déversements d'eaux usées autres que domestiques et des utilisations de l'eau assimilables à un usage domestique.

En cas d'obstacle mis à l'accomplissement des missions prévues dans les trois premiers cas de cette liste, l'occupant est astreint au paiement de la somme définie à l'article L. 1331-8 du CGCT (voir le commentaire de l'article 64 *bis* A).

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Introduit par la commission des Lois à l'initiative de M. Patrick Chaize ⁽¹⁾, l'**article 64 bis** renforce les prérogatives des autorités locales compétentes pour **assurer le contrôle du raccordement des immeubles au réseau public de collecte des eaux pluviales urbaines**, ainsi que le respect des prescriptions pouvant être fixées par la commune pour la réalisation des raccordements des immeubles au réseau public de collecte des eaux usées et des eaux pluviales.

Pour cela, l'article :

– inscrit expressément cette mission de contrôle à l'article L. 2226-1 du CGCT, qui définit la mission du service public de gestion des eaux pluviales urbaines ;

– et donne accès aux propriétés privées aux agents du service pour réaliser cette mission, en complétant l'article L. 1331-11 du CGCT.

3. Les modifications apportées par la Commission

À l'initiative de votre Rapporteure, la Commission a adopté un amendement rédactionnel CL1644.

(1) Amendement COM-624 de M. Patrick Chaize, sous-amendé par l'amendement COM-1213 des rapporteurs.

*

* *

Article 65

Habilitation à réformer le régime de la publicité foncière par ordonnance

Adopté par la Commission avec modifications

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 65 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de réformer le régime de la publicité foncière.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

Le régime de la publicité foncière a été institué par le décret-loi n°55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière et par le décret n°55-1350 du 14 octobre 1955 pris pour son application. Ces textes ont fait l'objet de modifications régulières, la dernière en date résultant de l'article 102 de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, qui a notamment prévu l'habilitation des avocats à procéder à certaines formalités de publicité foncière.

➤ Modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a supprimé plusieurs occurrences du mot « notamment » afin de préciser le champ de l'habilitation.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté un amendement du Gouvernement rétablissant les occurrences du mot « notamment » supprimées par le Sénat, et a adopté deux amendements rédactionnels.

1. L'état du droit

La **publicité foncière** constitue « *l'ensemble des règles destinées à faire connaître aux tiers intéressés la situation juridique des immeubles par le moyen d'un fichier immobilier et la publicité des privilèges, des hypothèques et des autres droit portant sur ces immeubles* »⁽¹⁾.

Comme le rappelle l'étude d'impact, la publicité foncière **remplit plusieurs fonctions essentielles**.

(1) Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant (dir.), Gérard Cornu, 12^e édition mise à jour, 2018.

Elle a ainsi pour principale finalité de **rendre opposable aux tiers les transferts de propriété**, de porter à leur connaissance les actes juridiques susceptibles de modifier la situation des immeubles, et de régler les conflits entre tiers concurrents. Elle **donne ainsi leur pleine efficacité juridique aux actes portant sur les immeubles**.

En découle son rôle fondamental dans la **sécurisation des transactions immobilières**, mais également des **financements bancaires**, par l'inscription des sûretés immobilières garantissant les prêts.

Elle remplit également une fonction d'**information des usagers**, en dehors de situations de conflit.

Elle constitue enfin un **levier fiscal**, puisque des taxes sont prélevées à l'occasion des formalités (taxe de publicité foncière, contribution de sécurité immobilière) et grâce à la connaissance du foncier (impôts fonciers).

L'étude d'impact relève que du fait des forts enjeux associés à ces différentes fonctions, le régime de la publicité foncière a été conçu pour « *répondre à un impératif de sécurité juridique, imposant d'assurer la fiabilité des informations publiées au fichier immobilier* ». Cela explique l'existence d'un formalisme procédural très rigoureux en matière de publication des actes et d'inscription des sûretés immobilières, entouré de sanctions strictes, ainsi que de conditions de fond exigeantes (le principe d'authenticité ⁽¹⁾ et la condition de publication préalable de l'acte antérieur, ou « condition d'effet relatif » ⁽²⁾).

Les règles qui encadrent la publicité foncière ont très peu évolué depuis les années 1950 ⁽³⁾.

La publicité foncière a toutefois connu des changements importants au cours des dernières années. Depuis 2010, le service public de la publicité foncière n'est plus confié à un conservateur des hypothèques, mais aux services chargés de la publicité foncière (SPF), placés sous l'autorité de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Par ailleurs, la dématérialisation progressive des formalités a transformé en profondeur la manière dont la mission de publicité foncière est réalisée.

La qualité du service de la publicité foncière est par ailleurs en nette dégradation. Les données présentées dans l'étude d'impact font ainsi état de délais de publication quatre fois plus long qu'il y a dix ans : alors qu'il fallait en

(1) Aux termes de l'article 710-1 du code civil, « tout acte ou droit doit, pour donner lieu aux formalités de publicité foncière, résulter d'un acte reçu en la forme authentique par un notaire exerçant en France, d'une décision juridictionnelle ou d'un acte authentique émanant d'une autorité administrative ».

(2) Prévus par l'article 3 du décret du 4 janvier 1955, elle prévoit que, pour la publication d'un acte, le titulaire du titre précédent ait été publié préalablement ou concomitamment, afin de pouvoir établir un lien entre les formalités successives.

(3) L'étude d'impact relève ainsi qu'un régime complet de la publicité foncière n'a pu être institué qu'à partir des années 1950, par le décret-loi n°55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière, et du décret n° 55-1350 du 14 octobre 1955 pris pour son application.

moyenne 35 jours pour opérer une publication en 2010, ce délai est passé à 144 jours en 2020. Ces difficultés ont été relevées dans des travaux parlementaires récents ⁽¹⁾.

Un travail de réflexion a ainsi été engagé par les ministères de la justice et des finances sur une possible rationalisation du droit de la publicité foncière, et a été prolongé par une mission confiée au Professeur Laurent Aynès, qui a rendu son rapport à la fin de l'année 2018 ⁽²⁾.

2. Le dispositif proposé

L'**article 65** du projet de loi autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour :

- améliorer la lisibilité du droit de la publicité foncière ;
- moderniser le régime de la publicité foncière et renforcer son efficacité ;
- moderniser et clarifier le régime de l'inscription des privilèges immobiliers et des hypothèques ;
- prévoir les adaptations législatives nécessaires, le cas échéant, en Alsace-Moselle et à Mayotte.

L'étude d'impact relève ainsi que l'objectif de la réforme envisagée n'est pas de « *remettre en cause les principes fondateurs de l'actuel système de publicité foncière ou d'en bouleverser le fonctionnement* », mais de lui offrir un « *régime modernisé, simplifié et rationalisé, par la création d'une théorie générale de la publicité foncière, codifiée dans le code civil, afin d'améliorer son accessibilité et de renforcer son efficacité juridique* ».

L'habilitation serait ouverte pour une durée de dix-huit mois à compter de la publication de la loi. Le projet de loi de ratification devrait par la suite être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

3. Les modifications apportées par le Sénat

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a supprimé plusieurs occurrences du mot « notamment », afin de « *préciser le champ de l'habilitation* » et de « *déterminer précisément quels types de mesures seront*

(1) Voir ainsi le focus thématique n° 3 consacré aux difficultés rencontrées dans l'enregistrement des mutations immobilières, dans le rapport spécial de Mme Christine Pirès Beaune sur la mission Remboursements et dégrèvements, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2301), 10 octobre 2019 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b2301-tiii-a37_rapport-fond#_Toc256000034

(2) « *Pour une modernisation de la publicité foncière* », rapport remis au ministre de la Justice, Garde des sceaux, le 12 novembre 2018, par M. Laurent Aynès.

mises en œuvre par le Gouvernement et que soit appréhendée la portée réelle de l'autorisation demandée »⁽¹⁾.

La rédaction issue de la commission conserve néanmoins le mot « notamment » au cinquième alinéa de l'article, relatif aux coordinations législatives à réaliser.

4. Les modifications apportées par la Commission

Suivant l'avis favorable de votre Rapporteur, la Commission a adopté l'amendement CL1412 du Gouvernement, qui rétablit les trois occurrences du mot « notamment » que le Sénat avait supprimées.

À l'initiative de votre Rapporteur, elle a par ailleurs adopté deux amendements rédactionnels CL1645 et CL1646.

*

* *

Article 65 bis (nouveau)

(art. 10 de la loi du 31 mai 1846 relative à la navigation intérieure)

Exercice de la police de l'eau du système de répartition des eaux de la rivière Neste

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 65 *bis* transfère dans le droit commun le cadre réglementaire d'exercice de la police de l'eau du système de répartition des eaux de la rivière Neste.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Sans objet.

—

Introduit sur proposition du Gouvernement, avec l'avis favorable de votre Rapporteur, l'**article 65 bis** vise à simplifier le cadre réglementaire d'exercice de la police de l'eau du système de répartition des eaux de la rivière Neste⁽²⁾ en vue du transfert du domaine public de l'État aux conseils régionaux de la Nouvelle-Aquitaine et de l'Occitanie.

(1) Amendement COM-1161 des rapporteurs.

(2) La rivière Neste prend sa source dans les Hautes-Pyrénées, près de la commune d'Aragnouet, et se jette dans la Garonne à proximité de Montréjeau, en Haute-Garonne.

Le système Neste est en effet régi par des dispositions spéciales anciennes qui ne sont plus adaptées, notamment en matière de police des eaux.

L'article prévoit ainsi de transférer dans le droit commun la police de l'eau relative au système Neste.

Il permet par ailleurs de préserver explicitement, jusqu'à l'échéance de la concession en cours, les effets des dispositions relatives aux traités d'affermage, prévus par l'article 15 de la loi de 1846, afin de ne pas remettre en cause les contrats de concession en vigueur attribués à la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, dont les échéances sont harmonisées au 31 décembre 2040.

*

* *

Article 65 ter (nouveau)

Déplacement d'office des bateaux stationnés sur la Seine pour l'organisation des Jeux Olympiques de Paris 2024

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 65 *ter* prévoit la possibilité de recourir aux procédures de déplacement d'office pour la mise à disposition du domaine public fluvial pour l'organisation de certaines épreuves des Jeux Olympiques de Paris 2024.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 4244-1 du code des transports, créé par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, permet de demander à l'occupant d'un bateau ou d'un établissement flottant de quitter les lieux lorsque son stationnement, en violation de la loi ou du règlement général de police de la navigation intérieure, compromet la conservation, l'utilisation normale ou la sécurité des usagers des eaux intérieures.

—

Introduit sur proposition du Gouvernement, avec l'avis favorable de votre Rapporteur, l'**article 65 *ter*** prévoit la possibilité de recourir aux procédures de déplacement d'office pour la mise à disposition du domaine public fluvial pour l'organisation de certaines épreuves des Jeux Olympiques de Paris 2024.

En effet, la Seine figure au centre de l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024. Il est prévu d'y organiser des épreuves sportives, des

éléments de la cérémonie d'ouverture, et de localiser le village olympique sur l'île Saint-Denis.

Selon les emplacements localisés, une concertation et des discussions amiables devrait être engagées par l'organisateur avec les occupants réguliers du domaine public pour trouver les solutions les plus adaptées. Cependant, et uniquement en dernier recours, en cas de refus d'obtempérer, il pourrait être nécessaire de procéder au déplacement des bateaux ou des établissements flottants concernés, compte tenu du caractère d'intérêt général que revêt cette manifestation ⁽¹⁾.

Le I de l'article prévoit ainsi expressément la possibilité de recourir aux procédures de déplacement d'office pour la mise à disposition du domaine public fluvial, pour les besoins de la préparation et de l'organisation de l'ensemble des séquences des manifestations prévues sur la voie d'eau dans le cadre des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

Dans le cadre de cette procédure, l'autorité administrative **met en demeure** le propriétaire et, le cas échéant, l'occupant d'un bateau, d'un engin flottant ou d'un établissement flottant de quitter les lieux.

L'article prévoit par ailleurs que certaines dispositions prévues à l'article L. 4244-1 du code des transports, qui encadre le droit de droit commun, s'appliquent. Ainsi :

– l'autorité administrative procède au déplacement d'office du bateau à l'expiration d'un délai qu'elle fixe et qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures après la mise en demeure. Le gestionnaire de la voie d'eau peut être chargé par l'autorité administrative compétente de réaliser les opérations de déplacement d'office ;

– si le bateau tient lieu d'habitation, les mises en demeure adressées au propriétaire et à l'occupant fixent un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à sept jours à compter de leur notification. Le déplacement d'office du bateau est réalisé de façon à en permettre l'accès à ses occupants ;

– sauf en cas d'urgence, la mise en demeure ne peut intervenir qu'après que le propriétaire et, le cas échéant, l'occupant ont été mis à même de présenter leurs observations, écrites ou orales, et qu'il leur a été indiqué la possibilité de se faire assister d'un conseil ;

– les frais liés au déplacement d'office, à l'amarrage et à la garde du bateau déplacé sont à la charge du propriétaire. Les manœuvres liées au déplacement d'office et à l'amarrage sont réalisées aux risques et périls du propriétaire. Le propriétaire reste responsable de la garde du bateau.

(1) *Exposé sommaire de l'amendement CL1590 du Gouvernement.*

Le **II** prévoit par ailleurs qu’**en cas de besoin imminent** lié à l’organisation des jeux et à son bon déroulé, les bateaux, engins flottants ou établissements flottants stationnés dans les secteurs identifiés pour la préparation et le déroulement de cette manifestation peuvent être **déplacés d’office sans mise en demeure** préalable du propriétaire ou de l’occupant.

Cette procédure exceptionnelle pourrait être mobilisée « *dans l’hypothèse où un bateau s’installerait le long des quais trop peu de temps avant l’échéance de libération nécessaire de la voie d’eau pour permettre de dérouler la procédure de mise en demeure* »⁽¹⁾. En l’état actuel du droit, seule l’éventualité d’un péril imminent permet à l’autorité préfectorale et aux gestionnaires du domaine public fluvial de procéder à un déplacement d’office sans mise en demeure préalable.

*

* *

CHAPITRE V

Mesures de simplification du fonctionnement des établissements publics

Article 66

Mutualisation des fonctions support de certains établissements publics de l’État

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit la possibilité, pour les établissements publics de l’État exerçant les mêmes missions sur des périmètres géographiques distincts, de mutualiser leurs fonctions support selon trois modalités :

- la constitution d’un groupement d’intérêt public (GIP) ;
- la conclusion d’une convention de coopération ;
- à défaut, la mutualisation par décret.

Les modalités d’application du dispositif, et en particulier les fonctions éligibles, sont renvoyées à un décret en Conseil d’État.

L’objectif de la mesure est de réaliser des économies d’échelle, d’améliorer le service rendu et de partager les compétences.

(1) Exposé sommaire précité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 30 de la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (loi ASAP) avait prévu de consacrer la possibilité, pour les établissements publics de l'État, de mutualiser leurs fonctions support ; cet article a été censuré par le Conseil constitutionnel qui l'a considéré comme un cavalier législatif.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Aucune modification n'a été apportée par le Sénat.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté quatre amendements d'ordre rédactionnel de votre rapporteure.

1. L'état du droit

L'organisation et le fonctionnement d'un établissement public sont régies par les principes d'autonomie, de rattachement à une personne publique et de spécialité ; ce dernier interdit à un établissement public de « *se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui lui ont été assignées par les textes qui l'ont institué* »⁽¹⁾. La spécialité est non seulement fonctionnelle (nature des activités exercées) mais aussi géographique (champ territorial de l'exercice de ces activités).

Ce principe de spécialité est de nature à faire obstacle à la mutualisation, par plusieurs établissements publics, de certaines fonctions, et les voies actuellement possibles pour surmonter cette difficulté ne sont pas optimales, en particulier pour des établissements publics exerçant les mêmes activités chacun sur différents territoires :

– les établissements souhaitant mutualiser certaines de leurs fonctions peuvent fusionner, mais une telle opération, au demeurant lourde, aboutit à la disparition d'établissements distincts et a donc un impact irréversible sur leur gouvernance ;

– il est également possible de recourir à des coopérations entre établissements publics, mais de telles opérations ne permettent pas de mutualiser les fonctions support si les différents établissements publics concernés ont un périmètre géographique d'action distinct les uns des autres.

Cette situation apparaît regrettable, dans la mesure où mutualiser des fonctions – en particulier les fonctions support – est susceptible de conduire à des économies d'échelle, d'améliorer la qualité du service rendu (notamment en

(1) Conseil d'État, 6^e et 2^e sous-sections réunies, 3 décembre 1993, Association de sauvegarde du site Alma X, n° 139021.

partageant les compétences et l'expertise) et, *in fine*, de renforcer l'exercice par les établissements publics de leurs activités.

2. Le dispositif proposé

Le présent article vise à surmonter les difficultés posées par le principe de spécialité s'agissant de la mutualisation de certaines fonctions ⁽¹⁾. Pour ce faire, il reprend, en le précisant, le dispositif voté par le Parlement dans le cadre de la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, dite loi ASAP ⁽²⁾, censuré par le Conseil constitutionnel en raison de sa nature cavalière ⁽³⁾.

a. Le champ de la mutualisation proposée

● La mutualisation fonctionnelle prévue par le présent article serait ouverte aux établissements publics :

– de l'État (excluant ceux relevant des collectivités territoriales) ;

– et qui exercent les mêmes missions sur des périmètres géographiques différents.

Il s'agit, typiquement, des agences de l'eau, des ports maritimes ou encore des parcs nationaux.

● Pourraient être mutualisés les fonctions et moyens nécessaires à la réalisation, par les établissements publics concernés, de leurs missions. Sont visées les fonctions support, telles que les ressources humaines, les fonctions comptables ou encore les systèmes d'information.

La liste des fonctions concernées est renvoyée à un décret en Conseil d'État.

b. Les modalités de la mutualisation proposée

Trois modalités distinctes sont prévues pour mettre en œuvre la mutualisation proposée, étant précisé que la troisième n'a vocation à intervenir qu'à titre subsidiaire, en l'absence des deux premières.

● D'une part, la mutualisation pourra intervenir à travers la **constitution d'un groupement d'intérêt public (GIP)**, dans les conditions prévues par le chapitre II de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit ⁽⁴⁾ – dont les articles 98 à 117 régissent les conditions de création, d'organisation, de fonctionnement et de dissolution des GIP.

(1) Ainsi que le souligne le Conseil d'État dans son [avis sur le présent projet de loi](#) (§ 62, page 39).

(2) Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, article 30.

(3) Conseil constitutionnel, décision [n° 2020-807 DC](#) du 3 décembre 2020, Loi d'accélération et de simplification de l'action publique, considérants 61 et 85-86.

(4) Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Pour mémoire, et aux termes de l'article 98 de la loi du 17 mai 2011 précitée, un GIP est une personne morale de droit public constituée par convention entre plusieurs personnes morales de droit public (et peut inclure également des personnes morales de droit privé), pour que ces personnes exercent au sein du GIP des activités d'intérêt général à but non lucratif à travers une mise en commun des moyens nécessaires.

- D'autre part, la mutualisation pourra se faire en concluant une **convention de coopération**.

Cette convention devra être approuvée par le conseil d'administration de chacun des établissements publics associés à la mutualisation, et déterminera les modalités et conditions financières de celle-ci.

Est également prévue, dans ce cadre, la possibilité de désigner dans la convention l'un des établissements publics comme « établissement support », qui sera chargé d'assurer, pour le compte des autres établissements parties, la gestion des fonctions et moyens ainsi mutualisés et, le cas échéant, la gestion des crédits et la fonction d'ordonnateur.

- Enfin, est prévue la possibilité d'une mutualisation organisée par décret. Cette mutualisation par décret n'est ouverte qu'à défaut de la constitution d'un GIP ou de la conclusion d'une convention de coopération, et demeure une faculté. Elle suppose aussi de consulter les établissements publics concernés et de recueillir l'avis de leur conseil d'administration.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat n'a pas modifié cet article.

4. La position de la Commission

La Commission a adopté trois amendements rédactionnels et un amendement corrigeant une erreur de référence proposés par votre rapporteure et ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement.

*

* *

Article 66 bis (nouveau)

(art. L. 212-4, L. 212-4-1 et L. 212-6-1 du code du patrimoine,
art. L. 1421-1 du code général des collectivités territoriales)

Mutualisation des archives des personnes publiques

Introduit par la Commission

Cet article, introduit par la Commission, résulte de l'adoption de l'amendement CL1428 du Gouvernement ayant fait l'objet d'un avis favorable de votre rapporteure.

● Le livre II du code du patrimoine, relatif aux archives, ne permet pas aux personnes publiques qui ne disposent pas d'un service public d'archives constitué de mutualiser la gestion de leurs archives, qu'il s'agisse :

– des archives intermédiaires, conservées pour leur utilité administrative ;

– ou des archives définitives, dotées d'une valeur historique ou patrimoniale.

Or, les personnes publiques sont peu nombreuses à disposer d'un tel service d'archives : l'État et ses opérateurs sont tenus de verser leurs archives aux Archives nationales ; quant aux collectivités territoriales, seuls les régions et les départements ont choisi d'en constituer un. D'après les données fournies par le Gouvernement, il n'y a ainsi que 407 services publics d'archives pour plus de 36 100 communes et établissements publics de coopération intercommunale.

● Afin de lever les freins pesant sur les personnes publiques, le présent article élargit les possibilités de mutualisation des archives intermédiaires, en ouvrant cette mutualisation à des personnes publiques qui ne sont pas dotées d'un service public d'archives constitué. Dans le même ordre, s'agissant des archives définitives, l'article ouvre la possibilité d'une mutualisation entre personnes publiques, dès lors que l'une d'elles au moins dispose d'un tel service.

*

* *

Article 67

(art. L. 121-3 du code monétaire et financier)

**Réforme des statuts de l'établissement public industriel et commercial
La Monnaie de Paris**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit la diversification des missions de La Monnaie de Paris, en lui permettant notamment de valoriser son patrimoine immobilier.

Ce dispositif intéresse en particulier le site de Pessac (Gironde), où La Monnaie de Paris dispose d'une usine.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune modification législative récente n'a été apportée aux missions de La Monnaie de Paris.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a jugé utile de modifier la rédaction de la définition des opérations de valorisation immobilière.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a rétabli la rédaction initiale du présent article.

1. L'état du droit

Régie par les articles L. 121-3 à L. 121-6 du code monétaire et financier (CMF) et les dispositions auxquelles ils renvoient, La Monnaie de Paris est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) qui a remplacé l'ancienne administration des Monnaies et des médailles depuis le 1^{er} janvier 2007 ⁽¹⁾.

Aux termes de l'article L. 121-3 du CMF, les missions de La Monnaie de Paris sont :

– la fabrication, à titre exclusif et pour le compte de l'État, des pièces métalliques ayant cours légal et pouvoir libératoire destinées à la circulation en France ;

– la fabrication et la commercialisation, pour le compte de l'État, des pièces de collection françaises ayant cours légal et pouvoir libératoire ;

– la lutte contre la contrefaçon des pièces métalliques, ainsi que l'expertise et le contrôle de celles-ci ;

– la fabrication et la commercialisation des instruments de marques, des poinçons de garantie métalliques d'or, d'argent et de platine, des monnaies métalliques courantes et de collection étrangères, et des décorations ;

(1) Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, article 36.

– la conservation, la protection, la restauration et la présentation au public de ses collections historiques ;

– la mise en valeur du patrimoine immobilier historique dont l’EPIC a la gestion ;

– la préservation, le développement et la transmission de son savoir-faire (incluant notamment la fabrication et la commercialisation de médailles, de bijoux ou d’autres objets d’art).

En sa qualité d’établissement public, La Monnaie de Paris est soumise au principe de spécialité (*cf. supra*, commentaire de l’article 66) et ne peut, à ce titre, exercer d’activités en dehors du champ des missions précitées. Singulièrement, elle ne peut en l’état valoriser son patrimoine immobilier, seule la mise en valeur du patrimoine historique étant permise.

Or, et comme l’indique l’étude d’impact du présent projet de loi, La Monnaie de Paris possède une usine sur le site de Pessac, en Gironde, qui assure depuis 1973 la fabrication de pièces ⁽¹⁾ et qui constitue, pour l’EPIC, un actif à valoriser dans le cadre de l’objectif de diversification des activités de l’établissement dans un contexte de décroissance structurelle de l’activité monopolistique de frappe de pièces ⁽²⁾. La valorisation du site de Pessac figure ainsi parmi les projets stratégiques de l’établissement pour améliorer sa compétitivité industrielle ⁽³⁾.

(1) D’après le site de La Monnaie de Paris.

(2) Ainsi, le chiffre d’affaires de l’exercice 2020 de La Monnaie de Paris a diminué de 14 % par rapport à celui de l’exercice 2019, avec notamment une diminution de la part « Monnaies courantes France » (– 7 %) et de celle « Monnaies courantes étrangères » (– 38 %).

(3) La Monnaie de Paris, [Rapport annuel 2020](#), page 8.

L'intérêt de permettre la valorisation du site de Pessac

L'ensemble immobilier de Pessac a été transféré de l'État à La Monnaie de Paris par la loi de finances pour 2007 précitée, parallèlement à la création de l'EPIC. Il est comptabilisé à sa valeur vénale de fin 2006, soit plus de 12 millions d'euros ⁽¹⁾. À la fin de l'année 2020, 180,6 équivalents temps pleins étaient affectés à Pessac ⁽²⁾.

Le site de Pessac se caractérise par une localisation stratégique au regard :

– de la desserte en transports (proximité de l'aéroport de Mérignac, desserte routière, tramway, etc.) ;

– de son implantation au cœur de l'opération d'intérêt métropolitain (OIM) « Bordeaux Inno Campus », destinée à développer l'écosystème santé-recherche-innovation.

Bordeaux Inno Campus porte sur un périmètre de 1 300 hectares et concentrent :

– 48 500 emplois, dont 6 000 emplois métropolitains supérieurs ;

– 72 000 étudiants et 4 200 chercheurs ;

– 50 % des entreprises innovantes de la région Écosystème des agences régionales de développement.

L'attractivité de cette OIM passe notamment par une réponse adéquate aux demandes des entreprises à travers une offre foncière et immobilière adaptée, et à la construction de milliers de logements pour les étudiants.

(1) La Monnaie de Paris, [Rapport financier 2020](#), page 10.

(2) La Monnaie de Paris, [Rapport annuel 2020](#), page 30.

Sources : Bordeaux Métropole.

Cet objectif de diversification des activités de La Monnaie de Paris peut être rapproché de l'extension des activités des établissements publics d'enseignement supérieur réalisée au début de la présente législature, qui a inclus dans les compétences de ces établissements la valorisation immobilière de leurs biens ou de ceux mis à leur disposition par l'État, ainsi que les opérations d'aménagement des campus ⁽¹⁾.

2. Le dispositif proposé

Tirant les conséquences du constat dressé s'agissant des besoins de l'EPIC La Monnaie de Paris et des opportunités présentées par le site de Pessac, le présent article vise à permettre à cet établissement de **diversifier ses activités, en particulier en matière de valorisation immobilière**.

À cet effet, il modifie l'article L. 121-3 du CMF précédemment mentionné relatif aux missions de La Monnaie de Paris.

(1) Article L. 2341-2 du code général de la propriété des personnes publiques, introduit par l'article 154 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Le **2° du présent article** introduit à l'article L. 121-3 un **nouveau 5° bis permettant à La Monnaie de Paris de valoriser son patrimoine immobilier** et, à ce titre, de **réaliser des opérations immobilières ou des activités d'investissement immobilier**.

Ce nouveau 5° bis donne ainsi à l'EPIC le fondement législatif nécessaire pour qu'il puisse pleinement diversifier ses activités et réaliser des opérations s'écartant de ses missions régaliennes ou de préservation du patrimoine historique. Il permettra à l'établissement, à travers ces nouvelles opérations, de réaliser de nouvelles activités économiquement rentables pour lui et profitables pour l'OIM Bordeaux Inno Campus, ses entreprises et les étudiants qui s'y trouvent.

En outre, les **1° et 3° du présent article** complètent la diversification des activités de La Monnaie de Paris en enrichissant certaines des missions préexistantes :

– le **1°** précise que la mise en valeur du patrimoine immobilier historique dont l'EPIC a la gestion peut se faire « par tout moyen approprié » (modifiant en ce sens le 5° de l'article L. 121-3 du CMF) ;

– son **3°**, à travers une modification du 6° de l'article L. 121-3 du CMF, précise que, dans le cadre de sa mission de préservation, de développement et de transmission de son savoir-faire, l'EPIC peut fabriquer et commercialiser tous produits en lien avec ses activités – en plus, donc, de la fabrication et de la commercialisation des médailles, jetons, bijoux et autres objets d'art.

Le dispositif proposé prévoit enfin (**4° du présent article**) que l'exercice des missions et activités connexes de La Monnaie de Paris peut se faire directement – par l'EPIC en tant que tel – ou au moyen de filiales et de prises de participations.

Cette mention, relative à l'organisation fonctionnelle de La Monnaie de Paris, permettra un cloisonnement des activités annexes, en particulier celles dédiées à la valorisation immobilière.

Précisons que ce dispositif fait partie des articles n'ayant appelé aucune observation de la part du Conseil d'État ⁽¹⁾.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Une seule modification a été apportée par le Sénat, en commission, à l'initiative des co-rapporteurs du projet de loi, Mme Françoise Gatel (UC) et M. Mathieu Darnaud (LR).

Cette modification a consisté à supprimer, au nouveau 5° bis de l'article L. 121-3 du CMF, la mention précisant la nature de certaines des activités de

(1) Avis du Conseil d'État sur le présent projet de loi, page 46.

valorisation du patrimoine immobilier de La Monnaie de Paris (à savoir les opérations immobilières et les activités d'investissement immobilier).

La Commission des Lois du Sénat a en effet jugé que cette précision n'était pas utile dans la mesure où l'activité de valorisation du patrimoine immobilier inclut déjà ce type d'opérations.

4. La position de la Commission

La précision supprimée par le Sénat, si elle n'a pas vocation à couvrir de manière exhaustive la notion de valorisation immobilière, n'en demeure pas moins utile : cette notion recouvre en effet des réalités diverses, rendant opportune la mention expresse de certaines activités, en l'occurrence la réalisation d'opérations immobilières ou d'activités d'investissement immobilier.

La Commission est donc revenue sur la modification apportée par le Sénat, pour rétablir le 5° *bis* de l'article L. 121-3 du CMF dans sa rédaction initialement proposée par le Gouvernement. Ce rétablissement résulte de l'adoption de deux amendements identiques ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement, l'un déposé par votre rapporteure, l'autre par Mme Nicole Dubré-Chirat et les membres du groupe LaREM ainsi que plusieurs autres députés.

*

* *

Article 67 bis

(art. L. 1233-5 du code général des collectivités territoriales)

Instauration du comité social d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, substitue aux trois instances de concertation actuellement prévues au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) un unique comité social d'administration.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ANCT a été créée à compter du 1^{er} janvier 2020 par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a créé, au sein de la fonction publique, une instance unique pour le dialogue social.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission, sur proposition de votre rapporteure, a apporté plusieurs ajustements techniques au dispositif introduit par le Sénat, notamment pour clarifier les compétences de certains organes et pour prévoir une entrée en vigueur différée, à compter du prochain renouvellement général des instances représentatives du personnel dans la fonction publique.

1. L'état du droit

a. Les instances de concertation au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a été créée par la loi du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires ⁽¹⁾ ; elle a été effectivement mise en place le 1^{er} janvier 2020.

L'ANCT, établissement public de l'État, résulte de la fusion du Commissariat général à l'égalité des territoires, de l'Agence du numérique et de l'Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca). Elle traduit une transformation profonde de l'action de l'État, marquée désormais par un lien plus prononcé avec les collectivités territoriales, à travers trois missions principales : la concrétisation des projets de territoire, l'adaptation de l'action de l'État au plus près des besoins des territoires et la réponse, en lien avec les élus locaux, aux nouveaux enjeux et défis tels que les transitions numériques, écologiques et démographiques.

La loi du 22 juillet 2019 précitée (article 9) a mis en place au sein de l'ANCT trois instances de concertation, définies à l'article L. 1233-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et instituées auprès du directeur général de l'ANCT :

– un comité technique, compétent pour les agents publics (1^o du II de l'article L. 1233-5) ;

– un comité social et économique (CSE), compétent pour les personnels régis par le code du travail (salariés) (2^o du II) ;

– un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), compétent pour l'ensemble des personnels (III de l'article L. 1233-5).

Rappelons qu'aux termes du I de l'article L. 1233-5, le personnel de l'ANCT comprend des agents publics et des salariés régis par le code du travail.

(1) Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

b. La réforme des instances de dialogue social par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

La réforme de la fonction publique entreprise par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ⁽¹⁾ a, à travers l'article 4 de cette loi, substantiellement modifié les instances de dialogue social au sein des trois versants de la fonction publique, en créant une instance unique en la matière, le comité social, qui se substitue au comité technique et au CHSCT :

– comité social d'administration dans la fonction publique de l'État (administrations de l'État et établissements publics de l'État qui ne présentent pas un caractère industriel ou commercial) ;

– comité social territorial dans la fonction publique territoriale ;

– comité social d'établissement dans la fonction publique hospitalière.

Ces comités sociaux doivent être mis en place en 2022, à l'issue des prochaines élections professionnelles dans la fonction publique, aux termes du A du II de l'article 94 de la loi du 6 août 2019 précitée – des modalités transitoires permettant notamment l'exercice conjoint de certaines compétences par les comités techniques et les CHSCT sont néanmoins prévues.

2. Le dispositif adopté par le Sénat

a. Un dispositif tirant pour l'ANCT les conséquences de la loi du 6 août 2019

L'ANCT est un établissement public de l'État, qui ne présente pas de caractère industriel et commercial ⁽²⁾. Elle devrait donc être concernée par la réforme des instances de dialogue résultant de l'article 4 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Or, et ainsi qu'il a été vu, tel n'est pas le cas : l'ANCT compte toujours pour les agents publics un comité technique et un CHSCT (également compétent pour les salariés de droit privé).

Tirant les conséquences de ce hiatus, la Commission des Lois, à l'initiative de ses co-rapporteurs, Mme Françoise Gatel (UC) et M. Mathieu Darnaud (LR), a mis en cohérence l'organisation de l'ANCT, s'agissant des instances de dialogue social, avec la réforme issue de la loi du 6 août 2019, en réécrivant à cet effet l'article L. 1233-5 du CGCT.

(1) Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

(2) La loi n'a pas attribué à l'ANCT une qualification d'établissement public administratif (EPA) ou à caractère industriel et commercial (EPIC) dans la mesure où elle résulte de la fusion de deux services de l'administration centrale et d'un EPIC.

Ainsi que l'a relevé en séance au Sénat la ministre chargée de la cohésion des territoires, il était « difficile de trouver pour quelles raisons l'ANCT, qui, au même titre que tous les établissements publics, est bien couverte par [la loi du 6 août 2019], en serait exemptée et en quoi elle serait différente des autres établissements et agences où celle même logique de réforme s'applique »⁽¹⁾.

b. Les modalités de la réforme proposée des instances de dialogue de l'ANCT

En premier lieu, le I de cet article L. 1233-5 précise que les agents publics que compte l'ANCT, à côté de salariés régis par le code du travail, sont des fonctionnaires et des agents non titulaires de droit public.

En second lieu, et surtout, le présent article, au travers de la réécriture du II de l'article L. 1233-5 du CGCT et de la suppression du III de cet article, substitue au comité technique, au CSE et au CHSCT de l'ANC un nouveau « comité social d'administration », à l'image de ce que prévoit la loi du 6 août 2019.

Ce comité social d'administration, aux termes du A du II de l'article L. 1233-5 du CGCT, sera compétent pour l'ensemble des personnels de l'agence, incluant donc les salariés régis par le code du travail (à l'égard desquels le comité exercera les compétences prévues pour les CSE par le code du travail).

La composition et le fonctionnement du nouveau comité social d'administration sont définies aux B et C du II de l'article L. 1233-5 :

– le comité comprendra le directeur général de l'agence (ou son représentant) et sera présidé par lui, ainsi que des représentants du personnel élus à partir de candidatures présentées par les organisations syndicales représentatives⁽²⁾ ;

– le fonctionnement du comité sera calqué sur celui prévu pour les comités sociaux d'administration dans la fonction publique de l'État.

Enfin, deux formations restreintes sont également prévues aux D et E du même II :

– une commission chargée de la santé, de la sécurité et des conditions de travail, sur le modèle de la formation spécialisée prévue dans les comités sociaux d'administration ;

– pour les salariés régis par le code du travail, une commission chargée des droits des salariés et reprenant les attributions de diverses instances constituées au

(1) Sénat, compte rendu intégral des débats, séance du 19 juillet 2021.

(2) Définies par renvoi à l'article 9 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, définissant les organisations syndicales pouvant se présenter aux élections professionnelles dans la fonction publique, et à l'article L. 2314-5 du code du travail, définissant les organisations syndicales pouvant se présenter aux élections professionnelles dans l'entreprise.

sein d'un CSE (délégation du personnel, commission de la formation, commission d'information et d'aide au logement et commission de l'égalité professionnelle).

Ajoutons que, d'après les informations transmises par le Gouvernement en séance au Sénat, le personnel de l'ANCT a eu connaissance de ce nouveau dispositif lors d'une réunion des actuels comité technique et CSE de l'agence à la fin de l'année 2020 ⁽¹⁾.

3. La position de la Commission

Tout en validant le principe du dispositif prévu au présent article, la Commission, à l'initiative de votre rapporteure, y a apporté plusieurs ajustements et clarifications :

– dans un objectif d'harmonisation de la politique d'action sociale et culturelle de l'ensemble des personnels de l'agence, le comité social d'administration, et non la commission des droits des salariés, assurera la gestion du budget des activités sociales et culturelles pour l'ensemble du personnel, qu'il soit de droit public ou de droit privé ;

– les compétences de la commission chargée de la santé, de la sécurité et des conditions de travail et de la commission des droits des salariés ont été clarifiées ;

– la définition des modalités de vote des lignes directrices de gestion a été renvoyée à un décret en Conseil d'État.

Enfin, est prévue une entrée en vigueur différée pour ne pas remettre en cause les mandats en cours : le comité social d'administration sera institué à l'occasion du prochain renouvellement général des instances représentatives du personnel de la fonction publique.

*

* *

(1) Sénat, compte rendu intégral des débats, séance du 19 juillet 2021.

CHAPITRE VI

Mesures liées à l'appel à projets France expérimentation au service de la relance et des activités économiques innovantes

Article 68

(ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019 relative à l'exercice et au transfert, à titre expérimental, de certaines missions dans le réseau des chambres d'agriculture)

Prolongement de l'expérimentation relative à l'organisation des missions des chambres d'agriculture

La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à prolonger la durée de l'expérimentation organisée dans le cadre et aux conditions fixés par l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019. Celle-ci accorde aux chambres départementales la faculté d'assumer de nouvelles missions, ainsi que la responsabilité de nouveaux services, et autorise le transfert de certaines compétences aux chambres régionales d'agriculture.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

En premier lieu, le texte adopté par le Sénat ratifie l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019. En second lieu, il porte la durée de l'expérimentation de trois à cinq ans à compter de la date de publication de l'ordonnance précitée, ce qui repousse son terme au 30 janvier 2024 (au lieu du 30 janvier 2022). En dernier lieu, dans sa nouvelle rédaction, l'article 68 redonne la possibilité aux chambres d'agricultures de participer à l'expérimentation en les autorisant à prendre la délibération nécessaire avant le 1^{er} février 2022 ; il avance la date à laquelle le Gouvernement doit présenter au Parlement un rapport évaluant l'expérimentation en fixant cette échéance à douze mois avant le terme (contre six mois en application de l'ordonnance).

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a décidé que le rapport du Gouvernement évaluant l'expérimentation ne devrait pas être remis douze mois avant le terme du dispositif mais six mois avant, conformément à la rédaction de l'ordonnance précitée du 30 janvier 2019.

1. L'état du droit

● Régies par les articles L. 510-1 à L. 515-5 du code rural et de la pêche maritime, les chambres d'agriculture représentent les intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales. Leur réseau se compose de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et de 102 chambres établies à l'échelle départementale, interdépartementale et régionale. Les chambres possèdent le statut d'établissements publics placés sous la tutelle de l'État ; elles sont administrées par des élus représentant l'activité agricole, les groupements professionnels agricoles et les propriétaires forestiers.

Aux termes de l'article L. 510-1 du code rural et de la pêche maritime, leurs missions consistent pour l'essentiel à contribuer :

– à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières et à l'accompagnement, dans les territoires, de la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs ainsi qu'à la création d'entreprises et au développement de l'emploi ;

– au développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles, ainsi qu'à la préservation et à la valorisation des ressources naturelles, à la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et à la lutte contre le changement climatique.

● **Sur le fondement de l'habilitation donnée par l'article 38 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 (dite « loi ESSOC »)⁽¹⁾, a été engagée une expérimentation relative à l'organisation du réseau des chambres d'agriculture et à la répartition des compétences en son sein.** Des éléments recueillis par votre rapporteur, il ressort que cette démarche poursuit deux principaux objectifs :

– conforter le mouvement de réorganisation du réseau des chambres et les réflexions engagées en leur sein sur l'intérêt d'une mutualisation des moyens et d'une régionalisation de certaines compétences, dans la perspective créée par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt⁽²⁾ ;

(1) Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

(2) La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 tend à conforter le rôle des chambres régionales d'agriculture en leur confiant le soin d'harmoniser les conditions d'emploi des personnels des chambres d'agriculture de leur

– sécuriser les démarches entreprises par certaines chambres d’agriculture en leur apportant un cadre juridique plus solide que les dispositions du décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 ⁽¹⁾.

• **La définition de l’objet des modalités de l’expérimentation prévue par la « loi ESSOC » repose sur le dispositif de l’ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019 ⁽²⁾. Le texte établit un cadre expérimental applicable pendant trois ans à compter de sa publication, soit jusqu’au 30 janvier 2022.**

D’une part, il attribue de nouvelles missions aux chambres départementales, interdépartementales et régionales. En application de l’article 2, **il appartient aux chambres du réseau d’assurer, à l’échelle départementale, l’information des agriculteurs sur la réglementation (nationale et européenne) relative à l’identification des animaux, à la santé et à la protection animales, à la politique agricole commune, à la santé des végétaux et à la protection de l’environnement.**

D’après l’étude d’impact, **l’ordonnance vise à aller au-delà du système de conseil agricole ⁽³⁾, en étoffant l’information diffusée à propos des obligations inhérentes à la réglementation de la politique agricole commune.** Au-delà des règles relatives à la conditionnalité des aides, les chambres d’agriculture devraient aider les exploitants à mieux appréhender les normes touchant aux domaines mentionnés par le règlement (UE) n° 1306/2013 du 17 décembre 2013 ⁽⁴⁾.

Ces nouvelles missions se doublent de **l’obligation pour les chambres d’agriculture de proposer, à l’échelon départemental, de nouveaux services destiné à accompagner les exploitants agricoles pour une meilleure application de la réglementation qui leur est opposable.** En application de l’article 3 de l’ordonnance précitée du 30 janvier 2019, ces services comprennent :

– **l’appui au dépôt des demandes d’aides prévues par les règlements relatifs à la politique agricole commune ;**

circonscription ou de définir une stratégie régionale ayant pour objet l’orientation, la structuration et la coordination des actions des chambres départementales.

(1) *Le décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d’agriculture dispose notamment que les chambres régionales d’agriculture exercent certaines missions pour le compte des chambres de leur circonscription, notamment des missions support (appui juridique, administratif et comptable).*

(2) *Ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019 relative à l’exercice et au transfert, à titre expérimental, de certaines missions dans le réseau des chambres d’agriculture.*

(3) *Le système du conseil agricole repose sur les prestations à visée informative réalisées par des organismes de conseil habilités à l’échelon territorial par les directions régionales ou départementales de l’Alimentation, de l’Agriculture et de la Forêt (DRAAF/DAAF).*

(4) *Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil.*

– **un diagnostic portant sur leur exploitation, préalablement à une intervention des autorités de contrôle**, visant à apprécier le respect par l’exploitant de ses obligations, au titre de la réglementation relative à l’identification des animaux, à la santé et à la protection animales, à la politique agricole commune, à la santé des végétaux et à la protection de l’environnement ;

– **un service d’assistance à la mise en conformité des exploitations agricoles après tout contrôle** réalisé au titre de la réglementation relative à l’identification des animaux, à la santé et à la protection animales, à la politique agricole commune, à la santé des végétaux et à la protection de l’environnement.

D’autre part, **l’ordonnance précitée du 30 janvier 2019 ouvre la possibilité d’organiser le transfert des compétences des chambres départementales aux chambres régionales d’agriculture**. À l’exclusion des fonctions de représentation auprès de l’État et des collectivités territoriales, l’article 4 autorise les chambres régionales à assurer, à titre exclusif :

– **l’élaboration du programme régional de développement agricole et rural** mentionné à l’article L. 511-3 du code rural et de la pêche maritime (après consultation des chambres départementales et interdépartementales) ;

– **les missions d’animation et de développement des territoires ruraux** énumérées à l’article L. 511-4 du même code (dans les conditions prévues à cet article) ;

– **les missions de l’établissement de l’élevage mentionné à l’article L. 653-7 du même code** (lorsque celui-ci est constitué sous la forme d’un service d’une chambre d’agriculture) ;

– **les missions de mise en valeur des bois et forêts et de promotion des activités agricoles en lien avec la forêt** définies à l’article L. 322-1 du code forestier, dans les conditions prévues à cet article.

En application de l’article 5 de l’ordonnance, **la possibilité de tels transferts exige la présentation d’une délibération de la chambre d’agriculture aux chambres départementales de sa circonscription, avant le 1^{er} février 2020**. Déterminant les compétences que la chambre régionale souhaite exercer et les moyens qu’elle juge nécessaire à cette fin, le texte doit recueillir l’avis favorable de deux tiers des chambres départementales consultées ⁽¹⁾. Celles d’entre elles qui n’ont pas exprimé leur approbation ne sont pas tenues de prendre part à l’expérimentation ⁽²⁾.

(1) À défaut d’un avis exprimé dans un délai de trois à compter de la délibération de la chambre régionale d’agriculture, la chambre départementale est réputée approuver la participation à l’expérimentation.

(2) Dans ce cas, la chambre régionale d’agriculture fixe dans une nouvelle délibération les missions dont elle assure l’exercice en lieu et place des chambres départementales. La délibération établit les moyens transférés à cette fin.

L'expérimentation fondée sur les dispositions de l'ordonnance du 30 janvier 2019 concerne **trois régions qui, à des degrés divers, ont remanié de manière assez profonde l'organisation du réseau des chambres d'agriculture** :

– **la Bretagne (depuis le 1^{er} janvier 2017)** : dans ce schéma organisation, la chambre régionale d'agriculture assume l'ensemble des fonctions, à l'exclusion de la mission de représentation ; excepté les directeurs généraux des chambres départementales, l'intégralité du personnel lui a été transférée ;

– **les Pays de la Loire (depuis le 1^{er} janvier 2018)** : l'expérimentation a donné lieu au transfert par les chambres départementales de l'ensemble des missions d'intervention (sauf les missions consulaires) ; la chambre régionale emploie tous les personnels des chambres d'agriculture de la région (y compris les directeurs) ; seule la chambre de la Mayenne demeure hors de l'expérimentation ;

– **la Normandie** : le nouveau schéma d'organisation a été mis en place au 1^{er} janvier 2019 pour la quasi-totalité des chambres départementales de la région, la chambre départementale du Calvados prenant part à l'expérimentation à compter du 1^{er} janvier 2020.

D'après l'étude d'impact, on n'observerait pas dans d'autres régions la manifestation d'un intérêt pour ce dispositif expérimental. En revanche, il existe des projets tendant à la création de chambre de région.

Par ailleurs, comme il a été souligné devant votre rapporteur, **la région des Hauts-de-France offre aujourd'hui un modèle d'organisation distinct de celui développé dans le cadre de la mise en œuvre de l'ordonnance**. Celui-ci procède des dispositions de l'ordonnance n° 2015-1538 du 26 novembre 2015 relative à l'évolution des circonscriptions des chambres d'agriculture. En conséquence de la réforme de la carte des régions de 2015 ⁽¹⁾, le réseau des chambres d'agriculture dans la région des Hauts de France comporte :

– une chambre régionale d'agriculture, par regroupement de la chambre régionale d'agriculture de Picardie et de la fraction de la chambre d'agriculture de région Nord - Pas-de-Calais exerçant les missions de chambre régionale ;

– une chambre interdépartementale dénommée chambre du Nord-Pas-de-Calais, issue de la chambre d'agriculture de la région du Nord-Pas-de-Calais.

2. Le dispositif proposé

Dans sa rédaction originelle, l'article 68 du projet de loi se borne à prévoir **un allongement de trois ans de la durée des expérimentations prévues à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019**. En application de son alinéa

(1) Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

unique, **ce nouveau délai courrait à compter de la publication de la présente loi et non plus à compter de la publication de l'ordonnance**. D'après les prévisions de l'étude d'impact, le texte aurait pour effet de reporter le terme du dispositif expérimental du 30 janvier 2022 au courant de l'année 2024.

Le Gouvernement justifie cette mesure par deux motifs : d'une part, les difficultés occasionnées par la crise sanitaire due à l'épidémie de covid-19, cette dernière restreignant notamment la capacité des chambres d'agriculture à mener des actions de conseil sur le terrain au cours de l'exercice 2020 ; d'autre part, la volonté de disposer de suffisamment de recul afin d'évaluer les effets des transferts de compétences opérés à l'échelon régional, les chambres d'agriculture parties prenantes de l'expérimentation ayant à peine engagé ce mouvement.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le texte adopté par le Sénat résulte de l'adoption par la commission des Lois d'un amendement présenté par Mme Dominique Estrosi Sassone en sa qualité de rapporteur pour avis ⁽¹⁾. Ce dernier aboutit à une réécriture globale de l'article 68 qui tend à accroître la portée du dispositif initial par plusieurs ajouts majeurs.

• D'une part, le **II (nouveau)** porte **ratification de l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019**. On notera que dans le respect des délais fixés par l'habilitation de l'article 38 de la « loi ESSOC », le Gouvernement a bien déposé au Sénat, le 24 avril 2019, un projet de loi à cet effet⁽²⁾. Dès lors, en vertu de l'article 38 de la Constitution, l'absence d'un examen de ce texte n'entraîne pas la caducité de l'ordonnance. La disposition introduite par le Sénat présente l'avantage de permettre une ratification expresse et de conférer aux dispositions une valeur législative.

• D'autre part, le **1° du III (nouveau)** porte **la durée de l'expérimentation de trois à cinq ans à compter de la publication de l'ordonnance n° 2019-59** (par une modification de son article 1^{er}). La disposition revient à reporter son terme du 30 janvier 2022 au 30 janvier 2024. Ce faisant, le texte adopté par le Sénat fixe une échéance qui paraît moins tributaire des aléas de l'examen du présent projet de loi que celle prévue dans le dispositif initial.

• En outre, le **2° du III (nouveau)** comporte deux ajustements à l'article 7 de l'ordonnance qui peuvent être considérés comme utiles, eu égard au prolongement de l'expérimentation :

– **le a** donne à nouveau aux chambres régionales d'agriculture la possibilité de soumettre aux chambres départementales de leur circonscription une délibération

(1) Amendement N° COM-949.

(2) *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019 relative à l'exercice et au transfert, à titre expérimental, de certaines missions dans le réseau des chambres d'agriculture a été déposé au Sénat le 24 avril 2019 – Texte n° 466 (2018-2019) de M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, déposé au Sénat le 24 avril 2019.*

nécessaire à des transferts de compétences ; à cet effet, il repousse du 1^{er} février 2020 au 1^{er} février 2022 l'échéance initialement prévue pour entamer cette démarche ; il rouvre donc un délai forclos.

– le **b** impose au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport évaluant l'expérimentation douze mois avant son terme, et non plus six mois comme prévu par le III du l'article 7 de l'ordonnance n° n° 2019-59.

4. Les modifications apportées par la commission

À l'initiative de votre rapporteur (amendement CE620), la commission a choisi de rétablir l'échéance initialement fixée par l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019 pour la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation de la mise en œuvre de l'expérimentation relative à l'organisation du réseau et des compétences des chambres d'agriculture. À cet effet, elle a supprimé l'alinéa 7 de l'article 68 du projet de loi issu des travaux du Sénat, qui imposait au Gouvernement de transmettre ce document douze mois avant le terme du dispositif (contre six mois en application de la rédaction actuelle de l'ordonnance).

Sur le principe, la remise anticipée d'un rapport d'évaluation peut présenter l'intérêt d'offrir au Parlement un temps utile accru afin de délibérer des conséquences à tirer de l'expérimentation. En pratique, elle comporte toutefois l'inconvénient de réduire l'étendue des éléments d'évaluation transmis puisque la remise du rapport interviendrait un an avant la fin de la mise en œuvre du dispositif. En outre, la réalisation du rapport amènera nécessairement le Gouvernement à entamer les travaux d'évaluation dans les mois précédents, ce qui ne peut que réduire encore la portée de cette étude.

*

* *

Article 68 bis

(art. L. 511-4 du code rural et de la pêche maritime)

Délégation aux chambres départementales d'agriculture de missions de service public relatives à la politique d'installation

La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article tend à élargir le champ des personnes publiques susceptibles d'habiliter les chambres départementales d'agriculture à accomplir, pour leur compte, des missions de service public destinées à favoriser l'installation des agriculteurs. En l'occurrence, il prévoit qu'en dehors de l'État, une telle délégation peut être réalisée, sur la base du volontariat, par les « autorités chargées de la gestion des aides à l'installation ». Cette notion recouvre pour l'essentiel les collectivités régionales chargées de la gestion de ces aides.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le dispositif constitue un article additionnel inséré dans le texte adopté par le Sénat, en séance publique, en conséquence de l'adoption d'un amendement présenté par MM. Stéphane Demilly, Jean-Pierre Moga et plusieurs de leurs collègues du groupe de l'Union centriste. Il a fait l'objet d'un sous-amendement du Gouvernement.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission n'a pas modifié cet article.

1. L'état du droit

Les compétences pouvant être exercées par les chambres départementales de l'agriculture dans le champ de la politique d'installation découlent de l'article L. 511-4 du code rural et de la pêche maritime ⁽¹⁾. Ce dernier définit le contenu des missions d'animation et de développement des territoires ruraux que la loi leur confie en tant qu'organes consultatifs, représentatifs et professionnels des intérêts agricoles.

Le 4° de l'article L.511-4 autorise les chambres départementales à assumer, par délégation de l'État, une mission de service public relative à la politique d'installation des agriculteurs. Aux termes de l'article D. 511-4 du code rural et de la pêche maritime, celle-ci comporte :

– **l'information sur les questions d'installation en agriculture** (par la participation à la politique de communication sur l'ensemble des dispositifs d'aides publiques à l'installation et la participation à l'accueil et à l'orientation des candidats à l'installation);

– **la tenue du répertoire à l'installation**, dans les conditions fixées par l'article D. 330-3 du même code ;

– **la contribution à l'instruction et au suivi des demandes d'aides à l'installation**, dans les conditions prévues à l'article D. 343-17-2 dudit code : en l'occurrence, les chambres départementales doivent transmettre aux préfets un

(1) Issu de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

rapport assorti d'un avis motivé sur les demandes d'installations ; il leur incombe également de collecter, vérifier et transmettre aux préfetures les documents permettant la mise en paiement des aides à l'installation et les données permettant le contrôle de la correcte exécution des plans d'entreprise.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

L'article 68 *bis* résulte de l'adoption, en séance publique, du sous-amendement apporté par le Gouvernement ⁽¹⁾ à l'amendement n° 1383 rect. *quater* présenté par MM. Stéphane Demilly, M. Jean-Pierre Moga et plusieurs de leurs collègues du groupe de l'Union centriste. Le dispositif ainsi modifié a recueilli l'avis favorable de la commission.

Il établit qu'en dehors de l'État, **les chambres départementales d'agriculture peuvent recevoir délégation d'une mission de service public relative à la politique d'installation des agriculteurs de la part des « autorités chargées de la gestion des aides à l'installation qui le souhaitent ».**

Introduite par le sous-amendement du Gouvernement, cette mention nouvelle insérée aux 4° de l'article L. 511-4 du code rural et de la pêche maritime désigne les régions mais également les collectivités chargées de cette compétence, telles que la Collectivité de Corse et les collectivités d'outre-mer qui ne possèdent pas le statut de région. Elle poursuit donc un objectif similaire à celui des auteurs de l'amendement à l'origine de l'article additionnel mais se veut plus englobante.

Ce faisant, l'article 68 *bis* tire les conséquences de l'évolution du partage des responsabilités dans la mise en œuvre de la programmation du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) pour la période 2023-2027. Conformément aux conclusions du comité État-régions du 30 octobre 2019, les régions deviennent en effet autorités de gestion des aides « non surfaciques », dont les aides à l'installation ⁽²⁾. Le dispositif inséré dans le présent projet de loi adapte les conditions d'intervention des chambres départementales d'agriculture en les habilitant à accomplir l'instruction et le suivi des demandes d'aides à l'installation pour le compte de l'État, ainsi que pour celui des régions ou collectivités de rang analogue.

En soi, **le caractère volontaire de la délégation** que peuvent réaliser les autorités chargées de la gestion des aides à l'installation ne remet pas nécessairement en cause le rôle joué en la matière par les chambres départementales d'agriculture. On remarquera toutefois qu'**il ménage la capacité des collectivités à déterminer le meilleur moyen d'organiser la gestion des aides à l'installation.** Dans un tel cadre juridique, cet objectif pourrait conduire à un exercice direct par leurs services de l'instruction et du service des aides. Les éléments recueillis par votre rapporteur donnent à penser qu'il ne s'agit aujourd'hui que d'une hypothèse

(1) Sous-amendement n° 1732.

(2) Pour ce qui concerne les mesures « surfaciques » (relatives à l'agro-environnement, à l'agriculture biologique, aux zones agricoles défavorisées, etc.), l'État conserve la responsabilité de la gestion des crédits.

d'école qui, du reste, ne correspond en rien aux intentions exprimées au cours de l'examen du projet de loi au Sénat.

3. La position de la Commission

La commission des affaires économiques a adopté cet article sans modification

Article 69

Élargissement à titre expérimental des possibilités de mise à disposition des fonctionnaires de l'État dans le cadre du mécénat de compétence

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit, à titre expérimental et pour une durée initialement fixée à quatre ans, l'élargissement de la mise à disposition de fonctionnaires de l'État et de certains fonctionnaires territoriaux auprès d'organismes d'intérêt général et d'associations et fondations reconnues d'utilité publique, afin de pratiquer le mécénat de compétence déjà possible pour les salariés des entreprises en application de l'article 238 *bis* du code général des impôts.

Est prévu à ce titre une vérification déontologique avant et à l'issue de la mise à disposition, ainsi qu'un mécanisme d'évaluation.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a modifié les modalités de remboursement des mises à disposition des fonctionnaires, en systématisant la dérogation au principe du remboursement de droit commun lorsque la mise à disposition est faite auprès d'un employeur territorial ou hospitalier.

Le mécénat de compétence réalisé par une entreprise a été encadré par la loi de finances pour 2020, qui a plafonné le montant à retenir pour calculer la réduction d'impôt à trois fois le montant du plafond de la sécurité sociale.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat, en commission, a étendu la mise à disposition expérimentale prévue :

– en y rendant éligibles les fonctionnaires territoriaux des communes de plus de 3 500 habitants, des départements, des régions et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

– en portant de quatre à cinq ans la période d'expérimentation ;

– en alignant la durée de la mise à disposition sur le droit commun, soit au maximum trois ans.

Il a également souhaité préciser les critères justifiant la mise à disposition du fonctionnaire en prenant en compte son expérience professionnelle (en plus de ses compétences) et a complété la vérification déontologique préalable à la mise à disposition par une vérification à l'issue de celle-ci.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

En plus d'un amendement rédactionnel, la Commission a supprimé le mécanisme de contrôle au terme de la mise à disposition et a rétabli la durée initialement prévue de celle-ci.

1. L'état du droit

a. Le mécénat de compétence dans le cadre de la réduction d'impôt en faveur du mécénat des entreprises

● Prévus à l'article 238 *bis* du code général des impôts (CGI), la réduction d'impôt en faveur du mécénat des entreprises est un avantage fiscal au titre des dons effectués par une entreprise assujettie à l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés en faveur de certains organismes ⁽¹⁾, et en particulier d'organismes d'intérêt général mentionnés au *a* du 1 de l'article 238 *bis*, tels que les organismes à caractère philanthropique, éducatif, social ou familial, humanitaire, sportif ou encore qui participent à la valorisation du patrimoine, à la défense de l'environnement ou à la diffusion de la culture et de la langue françaises.

Pour une présentation détaillée de ce dispositif fiscal, il est renvoyé au commentaire en première lecture de l'article 50 du projet de loi de finances pour 2020 ⁽²⁾.

● Les dons peuvent être faits en numéraire ou en nature ; dans ce second cas, la valorisation du don est faite à partir du coût de revient du bien ou du service faisant l'objet du don.

Le don en nature peut, notamment, consister en la mise à disposition d'un salarié auprès d'un organisme éligible : il s'agit du « mécénat de compétence » ⁽³⁾. La valorisation du don correspond alors à la rémunération et aux charges sociales afférentes, dont sont déduits les éventuels dédommagements versés à l'entreprise.

(1) *La réduction d'impôt est égale à 60 % des montants des dons pour leur fraction n'excédant pas 2 millions d'euros, et à 40 % pour la fraction supérieure à ce montant – étant précisé que les dons faits à certains organismes aidant les personnes en difficulté ouvrent droit à un avantage égal à 60 % indépendamment de leurs montants.*

(2) *Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, tome III : Examen de la seconde partie du projet de loi de finances, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301, 10 octobre 2019, pages 203 à 214.*

(3) *Qui ne doit pas être confondu avec le prêt de main d'œuvre à but non lucratif prévu par l'article L. 8241-2 du code du travail, en raison de modalités et d'un champ d'application distincts.*

À titre d'exemple, les salariés mis à disposition d'un service d'incendie et de secours peuvent, si tel est le choix de l'entreprise, l'être au titre du mécénat de compétence.

Le mécénat de compétence a fait l'objet d'un encadrement par la loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾ : son article 134 a plafonné la valorisation retenue dans l'assiette de la réduction d'impôt à trois fois le plafond de la sécurité sociale mentionné à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale. Pour 2021, le plafond annuel est de 41 136 euros, et le plafond mensuel de 3 428 euros.

b. Les modalités actuelles de mise à disposition des fonctionnaires de l'État

● La mise à disposition d'un fonctionnaire est la situation dans laquelle le fonctionnaire, qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi et continue à percevoir la rémunération correspondante, exerce ses fonctions en dehors du service où il a vocation à servir, ainsi qu'en dispose l'article 41 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires de la fonction publique de l'État ⁽²⁾.

Elle suppose, aux termes du même article 41, l'accord du fonctionnaire et doit être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine de celui-ci et l'organisme d'accueil.

L'article 42 de cette même loi précise le champ des organismes auprès desquels les fonctionnaires de l'État peuvent être mis à disposition, ainsi que certaines modalités financières.

● D'une part, les organismes susceptibles d'accueillir un fonctionnaire de l'État sont limitativement énumérés :

– administrations de l'État et ses établissements publics (1° du I de l'article 42) ;

– collectivités territoriales et leurs établissements publics (2° du I) ;

– établissements relevant de la fonction publique hospitalière (3° du I) ;

– groupements d'intérêt public (GIP) (4° du I) ;

– organisations internationales intergouvernementales (6° du I) ;

– institutions et organes de l'Union européenne (7° du I) ;

– États étrangers et leurs collectivités et organismes publics (8° du I).

La mise à disposition peut également être faite, en application du 5° du I de l'article 42, auprès d'organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes.

- D'autre part, la mise à disposition donne en principe lieu à remboursement, sauf si elle est réalisée auprès d'une collectivité territoriale ou de ses établissements publics ou auprès d'un établissement relevant de la fonction publique hospitalière.

Une dérogation au principe du remboursement est également possible lorsque le fonctionnaire est mis à disposition d'une administration relevant de l'État, d'un GIP, d'une institution européenne ou internationale ou encore d'un État étranger.

- Enfin, la mise à disposition d'un fonctionnaire est prononcée pour une durée maximale de trois ans, renouvelable par périodes ne pouvant excéder cette durée ⁽¹⁾.

- Il ressort des développements qui précèdent que le cadre juridique de la mise à disposition des fonctionnaires de l'État ne permet pas qu'elle intervienne au bénéfice d'associations ou de fondations dont les missions dépassent celles de service public confiées aux organismes qui contribuent à la mise en œuvre d'une politique de l'État ou des collectivités territoriales, ni qu'elle soit réalisée à titre gratuit, eu égard au principe du remboursement.

2. Le dispositif proposé

Le présent article s'inscrit dans la volonté de **développer le mécénat de compétence des agents publics**, en permettant de mettre à disposition les fonctionnaires de l'État (dans la rédaction initiale du dispositif) auprès d'organismes d'intérêt général.

Il s'agit d'un **dispositif expérimental** et, par conséquent, **limité dans le temps** – initialement pour une durée de quatre ans.

- Concrètement, le **champ de la mise à disposition des fonctionnaires est substantiellement élargi** puisqu'elle sera ouverte dans le cadre de l'expérimentation proposée, et par dérogation à l'article 42 de la loi du 11 janvier 1984 précitée :

- aux **personnes morales relevant des catégories mentionnées au a du 1 de l'article 238 bis du CGI, c'est-à-dire aux organismes d'intérêt général** précédemment évoqués (*cf. supra*, 1, a) ;

- aux **associations et fondations reconnues d'utilité publique**.

(1) Décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de mise à disposition et de cessation définitive de fonctions, article 4.

- L'objet de la mise à disposition devra consister en la conduite ou la mise en œuvre d'un projet conforme aux missions statutaires de l'organisme d'accueil, et pour lesquelles les compétences des fonctionnaires mis à disposition sont considérées comme utiles.

- La mise à disposition, dans la rédaction initiale du dispositif proposé, portait sur une durée de dix-huit mois renouvelable, sans que sa durée totale ne puisse excéder trois ans.

- Pour garantir la bonne articulation des mises à disposition effectuées en application du présent article avec le **cadre déontologique** de la fonction publique de l'État, est prévu un mécanisme de **vérification des fonctions passées** : l'autorité hiérarchique du fonctionnaire doit apprécier la compatibilité de l'activité envisagée au sein de l'organisme d'accueil avec les fonctions qu'il a exercées au cours des trois années précédentes.

Les modalités de ce contrôle déontologique sont celles définies à l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ⁽¹⁾, relatif aux modalités de vérification du respect des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique et associant la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

- Pour que le dispositif proposé s'inscrive pleinement dans le cadre du mécénat de compétence, est prévue la **possibilité que la mise à disposition ne donne pas lieu à remboursement** – il s'agit là aussi d'une dérogation à l'article 42 de la loi du 11 janvier 1984 précitée.

Dans une telle hypothèse de non-remboursement, le présent article précise que la mise à disposition constitue alors une subvention au sens de l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2020 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (loi DCRA) ⁽²⁾, qui qualifie de telle une contribution facultative de toute nature valorisée dans l'acte d'attribution, qui est justifiée par un intérêt général et est destinée à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution du développement d'activités de l'organisme bénéficiaire ou au financement global de l'activité de celui-ci.

Cette qualification de subvention peut conduire à la conclusion de la convention prévue à l'article 10 de la loi DCRA, si elle dépasse un seuil réglementaire – fixé à 23 000 euros ⁽³⁾.

- L'ensemble des modalités d'application du dispositif proposé devront être définies par un décret en Conseil d'État, dont la publication constituera le point de

(1) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

(2) Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

(3) Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, article 1^{er}.

départ de la période d'application de l'expérimentation (de quatre années dans le texte initial).

Outre les modalités concrètes de mise en œuvre du dispositif, ce décret devra préciser les règles selon lesquelles les administrations mettant à disposition leurs fonctionnaires informeront le ministre chargé de la fonction publique de la mise en œuvre du dispositif.

Est également prévu un rapport d'évaluation du dispositif, que le Gouvernement devra remettre au Parlement au plus tard une année avant son terme.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Sans en remettre en cause l'économie générale, le Sénat, en plus d'une précision rédactionnelle, a apporté au dispositif proposé par le Gouvernement plusieurs modifications substantielles, toutes en commission.

a. L'extension de l'expérimentation proposée : l'inclusion des fonctionnaires territoriaux et l'élargissement temporel

En premier lieu, la mise à disposition expérimentale prévue au présent article a été étendue sur trois aspects.

• D'une part, **le champ de l'expérimentation a été élargi à certains fonctionnaires territoriaux**, supposant de déroger à l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale – les modalités de la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux sont voisines de celles prévues pour la fonction publique de l'État : le champ des organismes d'accueil est le même, à ceci près qu'est possible une mise à disposition auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le principe du remboursement prévaut également et la durée de la mise à disposition est identique ⁽¹⁾.

Seraient ainsi éligibles à la mise à disposition expérimentale, outre les fonctionnaires de l'État, ceux :

– des communes de plus de 3 500 habitants ;

– des départements ;

– des régions ;

– des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles).

(1) Ainsi que le prévoit l'article 3 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

Cet élargissement aux fonctionnaires territoriaux résulte de l'adoption par la Commission des Lois du Sénat de quatre amendements identiques déposés par le Gouvernement, par les co-rapporteurs du projet de loi, Mme Françoise Gatel (UC) et M. Mathieu Darnaud (LR), par M. Guy Benarroche (Écologiste – Solidarité et Territoires) et plusieurs de ses collègues et par M. Alain Richard et les membres du groupe RDPI.

- D'autre part, à l'initiative des co-rapporteurs, **la période de l'expérimentation**, pendant laquelle les fonctionnaires pourront être mis à disposition selon les modalités présentées, a été **portée de quatre à cinq années**.

- Enfin, et sur la même initiative, la **durée de la mise à disposition a été alignée sur la durée initiale de droit commun, à savoir une durée maximale de trois ans**. Cette durée maximale se substitue à celle initialement prévue, à savoir 18 mois au plus avec possibilité de renouvellement sans excéder un total de trois ans.

b. Les autres modifications apportées par le Sénat

- La Commission des Lois du Sénat, là aussi à l'initiative de ses co-rapporteurs, a souhaité préciser le critère d'utilité de la mise à disposition en ajoutant aux compétences jugées utiles aux missions des organismes d'accueil, l'expérience professionnelle des fonctionnaires.

- Par ailleurs, encore sur proposition des deux co-rapporteurs du projet de loi en commission, le Sénat a **complété l'encadrement déontologique du dispositif pour ajouter au mécanisme de vérification préalable, un dispositif de contrôle à l'issue de la mise à disposition**, afin que l'autorité hiérarchique du fonctionnaire, au retour de ce dernier, puisse apprécier la compatibilité des activités exercées au sein de l'organisme d'accueil avec celles qu'il s'apprête à exercer dans son administration d'origine.

- Enfin, l'extension de la mise à disposition expérimentale aux fonctionnaires territoriaux s'est accompagnée de divers ajouts de coordination :

- a été prévue la publication annuelle, par les collectivités territoriales et EPCI-FP ayant mis à disposition leurs fonctionnaires, d'un état de ces mises à disposition annexé au budget et communiqué à l'assemblée délibérante avant son examen ;

- le champ du décret en Conseil d'État à prendre pour l'application du dispositif a été étendu aux règles selon lesquelles les collectivités territoriales informent le ministre chargé de la fonction publique de la mise en œuvre du dispositif.

4. La position de la Commission

En plus d'un amendement rédactionnel, la Commission a modifié le dispositif issu des travaux du Sénat sur deux points – l'ensemble de ces modifications ayant été proposées par votre rapporteure avec l'avis favorable du Gouvernement.

- D'une part, elle a supprimé le mécanisme de contrôle déontologique au terme de la mise à disposition, lors du retour de l'agent dans son administration d'origine.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ⁽¹⁾ a en effet déjà renforcé les contrôles déontologiques, incluant un contrôle lors du retour de l'agent dans son administration, pour les postes dits exposés, appréciés en fonction du niveau hiérarchique ou de la nature des fonctions – ces agents étant par ailleurs soumis au dépôt d'une déclaration d'intérêts.

Dans la mesure où le dispositif prévu au présent article est expérimental, assorti d'un suivi incluant la dimension déontologique, et que les activités concernées relèvent de l'intérêt général, étendre le contrôle déjà existant pour les agents exposés à l'ensemble des agents n'apparaît pas opportun, et risque de limiter l'incitation des agents non exposés à s'engager dans la démarche proposée.

- D'autre part, la Commission a rétabli la durée initialement prévue pour la mise à disposition, soit dix-huit mois susceptibles d'être renouvelés dans la limite de trois ans. Cette durée est apparue préférable à celle retenue par le Sénat, de trois ans au plus :

- elle permet de couvrir le champ des missions déployées par le secteur privé dans le cadre du mécénat de compétence ;

- elle évite de distendre de façon excessive le lien entre l'agent et son administration d'origine ;

- elle offre, d'une manière générale, une plus grande souplesse.

*

* *

(1) Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, article 34.

CHAPITRE VII
Transparence et agilité des entreprises publiques locales

Article 70

(art. L. 1524-5 et L. 1862-3 du code général des collectivités territoriales)

**Renforcement du contrôle des entreprises publiques locales par les
assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements
actionnaires**

Adopté par la Commission avec modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 70 du projet de loi renforce la portée du rapport du mandataire, en élargissant son contenu, et en prévoyant un débat au sein des organes délibérants des collectivités. Il étend par ailleurs le contrôle de l'assemblée délibérante sur les prises de participation réalisées par les sociétés d'économie mixte locales (SEML) et les sociétés publiques locales (SPL) aux prises de participation, directes comme indirectes, réalisées dans les sociétés civiles et les groupements d'intérêts économiques, et prévoit la nullité des actes en cas de défaut d'accord.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales prévoit les modalités de participation des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires dans les conseils d'administration ou de surveillance des SEML ; cet article est applicable, par renvoi, aux SPL.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Si le Sénat a approuvé le renforcement de la portée du rapport du mandataire, il a en revanche fortement restreint le champ de l'obligation d'accord exprès de l'assemblée délibérante, en le limitant aux prises de participation supérieures à certains seuils, et en supprimant la sanction de nullité.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a rétabli le champ des prises de participations nécessitant l'accord exprès de l'assemblée délibérante des collectivités ou des groupements actionnaires de la société d'économie mixte locale. Elle a toutefois assoupli cette exigence en instituant un seuil de 10 % pour les participations indirectes, et a précisé le régime des participations dans les groupements d'intérêt économique. Elle a par ailleurs réintroduit la sanction de nullité.

1. L'état du droit

a. Le rapport des mandataires des collectivités territoriales et de leurs groupements aux assemblées délibérantes

L'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales prévoit les modalités de **participation des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires dans les conseils d'administration ou de surveillance** des sociétés d'économie mixte locales (SEML) et des sociétés publiques locales (SPL).

Ces règles dérogent en partie au droit commun des sociétés anonymes, afin **d'assurer la représentation des collectivités et de leurs groupements dans ces conseils** : toute collectivité territoriale ou groupement actionnaire a ainsi droit à au moins un représentant au conseil d'administration ou de surveillance, désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée.

Les SEML disposent d'un **nombre de sièges au conseil d'administration ou de surveillance correspondant à leur part dans le capital de la société** (cette règle étant sans objet dans les SPL, dont l'intégralité du capital est détenue par les collectivités territoriales et leurs groupements).

Par ailleurs, si le nombre des membres du conseil d'administration ou de surveillance ne permet pas d'assurer la représentation directe des collectivités territoriales ou de leurs groupements ayant une participation réduite au capital, en raison de leur nombre, ces derniers sont réunis en **assemblée spéciale** ⁽¹⁾. Cette assemblée désigne, parmi les élus de ces collectivités ou groupements le ou les représentants communs qui siégeront au conseil d'administration ou de surveillance. Un siège au moins leur est réservé.

Les mandataires désignés par les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent **percevoir une rémunération ou des avantages particuliers**, à condition d'y être autorisés par une délibération expresse de l'assemblée qui les a désignés. Cette délibération fixe le montant maximum des rémunérations ou avantages susceptibles d'être perçus, ainsi que la nature des fonctions qui les justifient.

Cette rémunération éventuelle est soumise à la règle d'écrêtement prévue au II de l'article L. 2123-20 du CGCT, qui prévoit que l'élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration ou de surveillance d'une SEML ou d'une SPL ou la préside ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire ⁽²⁾.

Enfin, ces mandataires doivent remettre aux organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires un **rapport écrit, au**

(1) Les articles L. 225-17 et L. 225-69 du code de commerce fixent à dix-huit le nombre maximal de membres d'un conseil d'administration ou de surveillance dans une société anonyme.

(2) Soit 10 860 euros bruts mensuels, l'indemnité parlementaire s'élevant à 7 239,91 euros bruts mensuels.

moins une fois par an, qui porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte. Les organes délibérants doivent alors se **prononcer** sur ce rapport écrit.

Le rapport peut également être remis à l'assemblée spéciale mentionnée *supra* ; dans ce cas, celle-ci assure la communication immédiate aux mêmes fins aux organes délibérants des collectivités et groupements qui en sont membres.

Le défaut de transmission du rapport du mandataire n'est toutefois pas sanctionné par la loi.

b. Le contrôle des prises de participations

Les SEML et les SPL peuvent, dans les conditions de droit commun, s'associer avec d'autres personnes, physiques ou morales, au sein de sociétés civiles ou commerciales, dès lors que ces opérations se rattachent à leur objet social. Elles peuvent également constituer des filiales (y compris sous forme de sociétés dont elles détiennent l'intégralité du capital).

Aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 1524-5 du CGCT précité, toute prise de participation d'une société d'économie mixte locale dans le capital d'une société commerciale fait préalablement l'objet d'un **accord exprès de la ou des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires** disposant d'un siège au conseil d'administration.

2. Le dispositif proposé

a. Sur le rapport du mandataire

De récents rapports ont relevé la nécessité de renforcer le contrôle des assemblées délibérantes sur la gestion des entreprises publiques locales.

S'agissant du rapport remis par les mandataires, la revue de dépenses conduite en 2017 sur la maîtrise des risques par les entreprises publiques locales ⁽¹⁾ soulignait ainsi que « *cette procédure, dite du rapport du mandataire, est en principe essentielle pour assurer un retour d'information global sur la situation de l'EPL* ». Elle relevait toutefois le **caractère trop « formel » que revêt souvent l'approbation du rapport du mandataire** et insistait sur le contenu parfois « *trop concis* » des rapports : les obligations prévues par les textes seraient ainsi « *théoriquement respectées, mais le volume de l'information est trop réduit pour nourrir un débat de fond* ».

Eu égard aux risques que ces sociétés sont susceptibles de faire courir aux collectivités, la mission proposait de « *solenniser* » cette procédure et de permettre la saisine des élus en amont, par exemple en « *subordonnant le vote sur le compte*

(1) *Inspection générale de l'administration et Contrôle général économique et financier*, « La maîtrise des risques par les entreprises publiques locales », *revue de dépenses*, juin 2017, recommandation n° 9, page 50.

administratif de la collectivité à la tenue d'un débat suivi d'un vote sur le rapport du mandataire ».

La Cour des comptes relevait également le **manque d'informations à la disposition des assemblées délibérantes**. Elle rappelait que ces assemblées n'étaient pas spécifiquement éclairées sur les salaires, primes et autres avantages octroyés aux mandataires sociaux non élus d'une entreprise publique locale et de ses filiales directes ou indirectes, et recommandait de « *mettre en place une procédure d'information au profit des assemblées délibérantes des collectivités et groupements actionnaires concernant les éléments de rémunération de toute nature des mandataires sociaux des entreprises publiques locales et de leurs filiales directes et indirectes, lorsqu'ils ne sont pas élus* »⁽¹⁾.

Deux ans plus tard, s'appuyant sur les mêmes constats, la Cour proposait de modifier le CGCT en vue d'enrichir le rapport du mandataire à l'assemblée qui l'a désigné de données relatives à l'activité passée et à venir de la SEM ainsi que sur les risques correspondants pesant sur la collectivité actionnaire, et de l'intégrer au rapport d'orientations budgétaires de la collectivité ou du groupement actionnaire⁽²⁾.

Face à ces difficultés, l'**article 70 (alinéas 1 à 3)** du projet de loi propose de renforcer la portée du rapport du mandataire, à travers deux avancées :

– premièrement, **le contenu du rapport serait approfondi** : il comporterait ainsi des informations générales sur la société, notamment sur les modifications de statuts, des informations financières, le cas échéant consolidées, ainsi que les éléments de rémunération et les avantages en nature de leurs représentants et des mandataires sociaux. Ces dispositions seraient précisées par décret ;

– deuxièmement, ce rapport **ferait l'objet d'un débat** au sein des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires.

b. Sur le contrôle des prises de participation

La revue de dépenses de 2017 précitée constatait par ailleurs le « ***réel engouement*** » **des entreprises publiques locales pour les procédés de filialisation et de participation**.

Ainsi, en 2016, la Fédération des entreprises publiques locales recensait 730 filiales et participations (dont 301 filiales et 429 prises de participation) contre

(1) *Cour des comptes*, Les insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales, *référé du 15 juin 2017*.

(2) *Cour des comptes*, Les sociétés d'économie mixte locales. Un outil des collectivités à sécuriser, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2019*.

546 en 2010 ⁽¹⁾. Un peu moins d'un tiers des entreprises publiques locales disposeraient d'une filiale ⁽²⁾.

La Fédération expliquait le développement de ces procédés « *par plusieurs motivations : partager des risques avec d'autres partenaires, développer une activité complémentaire, mobiliser des financements extérieurs, renforcer l'expertise avec des partenaires dotés de compétences techniques dont les SEM sont dépourvues, reprendre une activité existante dont l'activité est nécessaire pour les SEM* ». Le développement des filiales et participations illustrerait ainsi les « *stratégies de diversification d'activité engagées par de nombreuses SEM qui se positionnent comme des opérateurs des collectivités apportant des réponses globales aux collectivités* ».

Le recours à la filialisation et à la prise de participations n'est toutefois pas exempt **de risques pour les collectivités**.

La revue de dépenses soulignait ainsi que la filialisation, dans certains cas, et surtout la **filialisation en cascade**, étaient porteuses d'un risque de dilution des pouvoirs de contrôle exercés par les collectivités sur les sociétés.

La Cour des comptes relevait, de son côté, que ces filiales étaient « *mal connues des collectivités actionnaires* » et « *potentiellement porteuses de risques financiers. En général, les SEM interviennent de manière croissante pour des tiers non actionnaires et pour leur compte propre, avec pour conséquence de modifier la nature du risque porté in fine par les collectivités actionnaires.* » ⁽³⁾

Face à ces risques, le droit en vigueur paraît incomplet.

Comme le rappelle l'étude d'impact, l'absence de mention des sociétés non commerciales à l'article L. 1524-5 du CGCT fait peser un **doute sur la nécessité ou non d'un accord préalable des collectivités et groupements actionnaires de la SEML à l'occasion de prises de participation de la SEML dans ces organismes**.

Ce point est important, car les SEML sont susceptibles de prendre des participations dans des organismes qui ne prennent pas la forme de sociétés commerciales, telles que les sociétés civiles immobilières (SCI) ou les groupements d'intérêts économiques (GIE). La Cour des comptes relève que « *les filiales sont traditionnellement présentes dans les secteurs de l'immobilier et de l'aménagement* », et que « *les filiales de SEM immobilières sont principalement des*

(1) La FEPL souligne toutefois que les chiffres relatifs aux participations sont « à prendre avec précaution : elle désigne sous la dénomination de « participation » toute participation minoritaire dans une société dès le 1^{er} euro. Cette définition ne recoupe donc pas celle retenue par le code de commerce. En droit des sociétés, les prises de participation ne peuvent être que minoritaires, comprises entre 10 et 50 % du capital, et la filialisation dans laquelle la société-mère contrôle une ou plusieurs sociétés par la détention de plus de la moitié du capital ». *Revue de dépenses précitée*, p. 41.

(2) *Cour des comptes, communication précitée*, p. 23.

(3) *Cour des comptes, communication précitée*, page 9.

sociétés civiles immobilières (SCI) constituées sur une opération donnée avec des promoteurs privés et des établissements bancaires, dans le but de partager les risques et les investissements » ⁽¹⁾.

Par ailleurs, la notion de participation est générale, et ne prévoit pas spécifiquement le cas des **prises de participation indirectes**, lorsque la société dans laquelle la SEML détient des parts prend elle-même des parts dans une autre société (dans les cas de filialisation « en cascade », par exemple).

Enfin, la rédaction actuelle ne prévoit **pas de sanction** en cas d'absence d'accord de la collectivité territoriale ou du groupement actionnaire sur la prise de participation de la SEML.

Relevant le « défaut » de tels accords préalables, la Cour des comptes proposait que « *les actes pris par le conseil d'administration ou de surveillance d'une SEM, en l'absence des délibérations préalables des collectivités et groupements actionnaires prévues par le CGCT, soient dépourvus d'effet juridique à l'identique de la disposition déjà prévue pour les statuts* » ⁽²⁾.

L'**article 70 (alinéas 4 et 5)** du projet de loi prévoit ainsi de renforcer le contrôle des assemblées délibérantes sur les prises de participations réalisées par les SEML.

Premièrement, l'article étend aux prises de participations dans toutes les sociétés (donc aux **sociétés civiles**, et plus seulement aux sociétés commerciale) et aux **groupements d'intérêt économique** (qu'ils disposent ou non d'un capital) **l'obligation d'un accord exprès** de l'assemblée délibérante des collectivités et de leurs groupements actionnaires de la SEML.

Deuxièmement, l'article étend cette obligation aux prises de **participation indirectes**, c'est-à-dire aux prises de participation effectuées par les sociétés contrôlées par la SEML, en plus des prises de participation directes effectuées par la SEML.

Seules les prises de participation indirectes effectuées par les sociétés contrôlées par les SEML seraient soumises à l'obligation d'accord exprès. L'article L. 233-4 du code de commerce définit en effet une participation indirecte comme « *toute participation au capital même inférieure à 10 % détenue par une société contrôlée* » ⁽³⁾. Les prises de participation effectuées par les sociétés dans lesquelles la SEML détient des participations minoritaires ne seraient donc pas concernées par l'obligation d'accord exprès : en d'autres termes, l'accord exprès ne serait pas requis lorsque les liens capitalistiques sont peu importants.

(1) *Cour des comptes, communication précitée, page 23.*

(2) *Cour des comptes, communication précitée, pages 46 et 47.*

(3) *L'article L. 233-4 du code de commerce* : « Toute participation au capital même inférieure à 10 % détenue par une société contrôlée est considérée comme détenue indirectement par la société qui contrôle cette société. »

Troisièmement, l'article prévoit qu'en cas de défaut d'accord (que l'assemblée ait refusé, ou qu'elle n'est pas été consultée), **les actes afférents sont nuls**.

Enfin, quatrièmement, le **dernier alinéa** de l'article prévoit une **entrée en vigueur différée** pour l'ensemble de l'article, six mois après la publication de la présente loi.

3. Les modifications apportées par le Sénat

La commission des Lois n'a apporté que des modifications rédactionnelles aux dispositions portant sur le **rapport du mandataire**.

S'agissant du **contrôle des assemblées délibérantes sur les prises de participations** des SEML, à l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a **fortement réduit la portée des dispositions proposées par le Gouvernement** ⁽¹⁾.

La commission a ainsi nettement réduit le champ de l'obligation de recueillir l'accord préalable des assemblées délibérantes des collectivités et groupements actionnaires disposant d'au moins un siège au conseil d'administration, avant toute prise de participation, par une SEML :

– s'agissant des prises de participation **directes** de la SEML dans une **société commerciale**, elle a restreint le champ de l'obligation aux prises de participation **conduisant à la détention de plus de 10 % du capital de la société civile** (ce qui constitue un affaiblissement de l'obligation d'accord exprès de l'assemblée délibérante, non seulement par rapport au texte proposé par le Gouvernement, mais également par rapport au droit existant, aucun seuil n'étant actuellement prévu) ;

– s'agissant des prises de participation **directes** dans une **société civile**, elle a restreint le champ de l'obligation aux prises de participation **conduisant à la détention de plus de 10 % du capital de la société civile**, et **uniquement pour les collectivités et groupements actionnaires qui détiennent plus de 30 % du capital de ladite SEML** ;

– s'agissant des prises de participation **indirectes** dans une **société commerciale**, elle a précisé expressément que l'obligation s'applique aux seules prises de participation effectuées par les **sociétés contrôlées par la SEML** ⁽²⁾ (cette restriction étant déjà prévue implicitement dans la rédaction initiale de l'article, voir le 2 du présent commentaire), lorsque cette participation conduit la filiale contrôlée à détenir **au moins 10 % du capital** de la société commerciale ;

(1) Amendement COM-1040 des rapporteurs.

(2) Au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce.

– s’agissant des prises de participation **indirectes** dans les **sociétés civiles**, elle a, par parallélisme, restreint le champ de l’obligation aux seules prises de participation effectuées par les sociétés contrôlées par la SEML, lorsque cette participation conduit la filiale contrôlée à détenir au moins 10 % du capital de la société civile, et uniquement pour les collectivités et groupements actionnaires qui détiennent plus de 30 % du capital de ladite SEML ;

– elle prévoit que l’obligation s’appliquerait à la **constitution** de groupements d’intérêts économiques ;

– elle a enfin **supprimé la sanction de nullité** en cas de méconnaissance de cette obligation.

Votre Rapporteur rappelle que les publications récentes de la Cour des comptes insistent sur les risques financiers que la filialisation fait peser sur les finances de toutes les collectivités et de leurs groupements actionnaires, et sur la **nécessité de renforcer la portée de l’accord donné par ces entités**. S’agissant des prises de participation directes, il ne paraît ainsi pas opportun d’affaiblir les obligations existantes en instituant un seuil au-delà duquel l’accord serait exigé. Il ne paraît pas non plus justifié d’instaurer un traitement différencié entre types de sociétés.

De plus, les éléments transmis par la DGCL à votre Rapporteur soulignent que **la nécessité de recueillir l’accord de toutes les collectivités actionnaires ne gêne pas l’action des entreprises publiques locales**.

Une enquête « flash » conduite par la DGCL et dont les résultats ont été transmis à votre Rapporteur relève que, parmi les 81 préfectures ayant répondu :

– 72 % des SEML n’ont pas plus de deux collectivités ou groupements actionnaires (en raison de leur régime juridique, les SPL n’ont pas vocation à prendre des participations car elles sont supposées travailler uniquement en *in-house* pour le compte de leurs actionnaires) ;

– sur les prises de participation des EPL dans d’autres sociétés, 60 % des préfectures affirment ne pas avoir eu connaissance de telles opérations ;

– dans 32 départements où la préfecture a effectivement eu connaissance d’une prise de participation directe ou indirecte, celle-ci avait été autorisée par toutes les collectivités ou groupements actionnaires dans 80 % des cas, ce qui signifie que le dispositif envisagé est déjà largement respecté en pratique, et ne devrait pas entraîner de contraintes majeures.

4. Les modifications apportées par la Commission

À l’initiative de votre Rapporteur, et avec l’avis favorable du Gouvernement, la Commission a **rétabli le champ des prises de participations nécessitant l’accord exprès de l’assemblée délibérante des collectivités ou des**

groupements actionnaires de la société d'économie mixte locale, tout en conservant certains apports du Sénat.

L'amendement CL1620 de votre Rapporteur prévoit ainsi que l'accord des collectivités actionnaires soit **systematique** pour **toutes les prises de participation directes**. Le seuil de 10 % proposé par le Sénat pour les participations directes serait ainsi supprimé.

Le **seuil de 10 %** est néanmoins maintenu pour les **prises de participation indirectes**, comme le proposait le Sénat.

La rédaction de l'article adoptée par la Commission ne distingue plus selon que la société cible une société civile ou une société commerciale. L'accord de **l'ensemble des collectivités et de leurs groupements actionnaires** est ainsi rétabli pour toutes les prises de participation directes ou indirectes au capital de **sociétés civiles** (et non, comme le proposait le Sénat, que seul soit exigé l'accord des collectivités et groupements actionnaires détenant plus de 30 % du capital ou des droits de vote de la société civile).

L'obligation d'accord exprès s'appliquerait également à l'occasion de la **constitution d'un groupement d'intérêt économique** par une société d'économie mixte locale, par une société qu'elle contrôle ou par un groupement d'intérêt économique dont elle détient une part du capital ou des droits de vote. Par ailleurs, le seuil de 10 % applicable aux prises de participation réalisées par une société contrôlée s'appliquerait également aux prises de participation réalisées par un GIE contrôlé.

Enfin, la Commission a **réintroduit la sanction de nullité**.

*

* *

Article 71

(art. L. 1524-8 du code général des collectivités territoriales et L. 822-15 du code de commerce)

Renforcement du rôle des commissaires aux comptes dans les entreprises publiques locales

Adopté par la Commission avec modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 71 élargit les cas et les modalités d'intervention des commissaires aux comptes (CAC) dans le contrôle des entreprises publiques locales. Il impose la nomination d'au moins un commissaire aux comptes dans les sociétés contrôlées par une entreprise publique locale, et prévoit que toute prise de participation indirecte d'une SEML puisse être conditionnée à la nomination d'un CAC par les collectivités territoriales et leurs groupements actionnaires, qui doivent donner leur

accord exprès en application de l'article L. 1524-5 du CGCT. Il étend par ailleurs les obligations d'information pesant sur ces commissaires.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 1524-8 du CGCT prévoit l'obligation de désigner au moins un commissaire aux comptes pour les sociétés d'économie mixte locales (SEML).

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a restreint le champ des prises de participation dans lesquelles la nomination d'un commissaire aux comptes pourra être exigée, en cohérence avec les modifications apportées à l'article 70. Il a par ailleurs supprimé la disposition prévoyant, par dérogation au droit commun, que le mandat des CAC des SEML serait limité à trois exercices au lieu de six.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Revenant sur les modifications opérées par le Sénat concernant le champ des prises de participation dans lesquelles la nomination d'un commissaire aux comptes pourra être exigée, la Commission a adopté un amendement de coordination avec les modifications opérées à l'article 70, ainsi que deux amendements rédactionnels.

1. L'état du droit

a. Les règles de nomination des commissaires aux comptes dans les sociétés d'économie mixte locales et les sociétés publiques locales

Jusqu'à l'adoption de la loi du 22 mai 2019 dite PACTE ⁽¹⁾, les sociétés anonymes et les sociétés en commandite par actions étaient tenues de désigner un commissaire aux comptes (CAC), quelle que soit leur taille, à la différence des autres sociétés commerciales, qui n'y étaient tenues que lorsqu'elles dépassaient certains seuils.

L'article 20 de la loi PACTE a conditionné l'obligation de désigner un CAC à l'atteinte par les sociétés anonymes et les sociétés en commandite par actions de certains seuils, définis par décret. Ces seuils sont actuellement fixés à 4 millions d'euros de bilan, 8 millions d'euros de chiffre d'affaires, et 50 salariés ⁽²⁾.

Créé par l'article 30 de la loi PACTE, l'article L. 1524-8 du CGCT a maintenu l'obligation de désigner au moins un commissaire aux comptes pour les sociétés d'économie mixte locales (SEML), et, par renvoi, pour les sociétés publiques locales (SPL).

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises.

(2) Décret n° 2019-514 fixant les seuils de désignation des commissaires aux comptes et les délais pour élaborer les normes d'exercice professionnel.

En revanche, les sociétés contrôlées par ces entreprises publiques locales, ainsi que les sociétés dans lesquelles les entreprises publiques locales détiennent des participations sans les contrôler, restent soumises aux dispositions de droit commun, et ne doivent donc nommer de CAC que lorsqu'elles atteignent les seuils fixés par décret.

b. L'obligation d'information pesant sur les commissaires aux comptes

Le droit commun applicable aux commissaires aux comptes leur impose de transmettre, à leur initiative, et dans le cadre de leur mission de certification des comptes, un signalement dans les cas suivants :

– ils signalent à la plus prochaine assemblée générale ou réunion de l'organe compétent les **irrégularités et inexactitudes** relevées par eux au cours de l'accomplissement de leur mission ⁽¹⁾ ;

– ils révèlent au procureur de la République les **faits délictueux** dont ils ont eu connaissance, sans que leur responsabilité puisse être engagée par cette révélation ⁽²⁾ ;

– ils informent le président du conseil d'administration ou du directoire de la société anonyme des **faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation**, relevés à l'occasion de l'exercice de leur mission. À défaut de réponse sous quinze jours, ou si celle-ci ne permet pas d'être assuré de la continuité de l'exploitation, le commissaire aux comptes invite, par un écrit dont copie est transmise au président du tribunal de commerce, le président du conseil d'administration ou le directoire à faire délibérer le conseil d'administration ou le conseil de surveillance sur les faits relevés ⁽³⁾.

Ils font par ailleurs l'objet d'obligations de signalement spécifiques en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, et concernant la continuité d'exploitation d'une entité contrôlée dont les titres sont cotés en Bourse ⁽⁴⁾.

Aucune obligation d'information spécifique ne pèse sur les CAC chargés de contrôler les comptes d'une SEML.

La Cour des comptes relève ainsi, dans un référé de 2017, qu'à l'occasion des contrôles exercés par les chambres régionales des comptes, les commissaires aux comptes de ces sociétés sont bien « *déliés de leur secret professionnel dans les conditions de droit commun* » ⁽⁵⁾.

(1) Premier alinéa de l'article L. 823-12 du code de commerce.

(2) Deuxième alinéa du même article L. 823-12.

(3) Art. L. 234-1 du code de commerce.

(4) Auprès du service Tracfin d'une part (dernier alinéa de l'article L. 823-12 du code de commerce précité), et de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, d'autre part.

(5) Le premier alinéa de l'article L. 822-15 du code de commerce prévoit ainsi que « Sous réserve des dispositions de l'article L. 823-12 et des dispositions législatives particulières, les commissaires aux comptes,

Les CAC n'ont en revanche « aucune obligation d'information particulière dans le cadre de leur mission de certification des comptes à l'égard du préfet comme des chambres régionales des comptes s'ils détectent des irrégularités entrant dans le champ des dispositions spécifiques applicables à ces entreprises prévues par le code général des collectivités territoriales ou à l'occasion de leurs diligences en matière de contrôle des rémunérations des dirigeants ou des conventions réglementées »⁽¹⁾.

Les entreprises publiques sont pourtant soumises à un double contrôle, du préfet et de la chambre régionale des comptes :

– le **préfet** contrôle la légalité des actes de la société. L'article L. 1524-1 du CGCT impose ainsi la transmission au préfet de certains actes dans les quinze jours suivant leur adoption (délibérations du conseil d'administration ou de surveillance et des assemblées générales, contrats de concession, comptes annuels et rapports du CAC), et, en application de l'article L. 1524-2, ce contrôle spécifique peut déboucher sur la saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet s'il estime qu'une délibération est de nature à augmenter gravement la charge financière d'une collectivité actionnaire, ou à accroître le risque encouru par une collectivité qui a accordé sa garantie à un emprunt contracté par ladite société ;

– les **chambres régionales des comptes** peuvent vérifier les comptes de la société et sa gestion. Elles peuvent également assurer ces vérifications sur demande motivée, soit du représentant de l'État, soit de l'autorité territoriale⁽²⁾.

2. Le dispositif proposé

Constatant que les contrôles des commissaires aux comptes restent trop éloignés des spécificités des SEM, la Cour des comptes a proposé, par deux fois⁽³⁾, de renforcer les obligations d'information des CAC des entreprises publiques locales et de leurs filiales directes et indirectes à l'égard des préfets et des juridictions financières.

L'**article 71** du projet de loi prolonge cette recommandation.

Il complète pour cela l'article L. 1524-8 du CGCT.

ainsi que leurs collaborateurs et experts, sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance à raison de leurs fonctions. Toutefois, ils sont déliés du secret professionnel à l'égard du président du tribunal de commerce ou du tribunal judiciaire lorsqu'ils font application des dispositions du chapitre IV du titre III du livre II ou du chapitre II du titre I^{er} du livre VI. »

(1) *Cour des comptes*, Les insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales, *référé du 15 juin 2017*, page 12.

(2) *Articles L.211-4 et suivants du code des juridictions financières*.

(3) *Référé de 2017 et recommandation de 2019 précités*.

a. Sur les règles de nomination des CAC dans les SEML

L'**alinéa 2** de l'article prévoit que l'**obligation de nomination d'un CAC** s'applique non seulement aux SEML, mais **également aux sociétés qu'elles contrôlent** au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce.

S'agissant des sociétés dans lesquelles ces SEML détiennent des participations directes ou indirectes, **sans pour autant les contrôler**, les collectivités et leurs groupements pourraient conditionner l'accord préalable à cette prise de participation, prévu à l'article L. 1524-5 du CGCT et dont le régime est modifié par l'article 70 du projet de loi, à la nomination d'un CAC.

Le commissaire aux comptes qui contrôle la SEML pourrait également être désigné pour contrôler ses filiales (que la SEML y soit ou non majoritaire).

Les commissaires ainsi nommés le seraient pour un mandat de trois exercices, au lieu de six dans le droit commun, afin d'assurer un « *renouveau régulier des CAC plus propice à la transparence* », selon l'étude d'impact.

b. Sur l'obligation d'information pesant sur les CAC

Les **alinéas 3 à 6** prévoient par ailleurs le renforcement des obligations d'information pesant sur les CAC des SEML. Ceux-ci seraient déliés de leur obligation professionnelle pour :

– **signaler aux collectivités territoriales et groupements actionnaires** de la SEML, à la **chambre régionale des comptes** et au **préfet les irrégularités ou inexactitudes** qu'ils relèvent dans les comptes de la SEML ;

– **transmettre** aux mêmes personnes, lorsqu'ils relèvent des **faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation**, une **copie de l'écrit** transmis au président du conseil d'administration ou au directoire (ainsi qu'au président du tribunal de commerce) les invitant à faire délibérer le conseil d'administration ou le conseil de surveillance. Ils informent également ces mêmes personnes si, à l'issue de la réunion de l'assemblée générale, ils constatent que les décisions prises ne permettent pas d'assurer la continuité de l'exploitation.

Enfin, le **dernier alinéa** de l'article prévoit une **entrée en vigueur différée** pour l'ensemble de l'article, six mois après la publication de la présente loi.

3. Les modifications apportées par le Sénat

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a **restreint le champ des obligations** prévues par l'article 71 du projet de loi, en cohérence avec la position adoptée sur l'article 70 ⁽¹⁾. Ainsi :

(1) Amendement COM-1041 des rapporteurs.

– s’agissant des sociétés contrôlées par les SEML, la commission a maintenu l’obligation de nomination du CAC prévu dans la rédaction initiale de l’article ;

– s’agissant des sociétés dans lesquelles les SEML détiennent des participations sans les contrôler, la commission a tiré la conséquence de la réécriture de l’article 70, qui limite le champ des situations dans lesquelles un accord des assemblées délibérantes est exigé ⁽¹⁾.

La commission a par ailleurs **supprimé, à l’initiative de ses rapporteurs, la disposition prévoyant, par dérogation au droit commun, que le mandat des CAC des SEML serait limité à trois exercices**. Les rapporteurs relevaient en effet que, outre que ce raccourcissement « *ne repose sur aucune justification évidente, il aurait pour effet, compte tenu de la rédaction de l’article L. 823-12-1 du code de commerce, de réduire les diligences imposées au commissaire aux comptes en les alignant sur celles prévues pour l’audit légal facultatif des petites entreprises (ALPE)* » ⁽²⁾.

4. Les modifications apportées par la Commission

À l’initiative de votre Rapporteur et avec l’avis favorable du Gouvernement, la Commission a adopté un amendement de coordination avec les modifications opérées à l’article 70.

Ainsi, les collectivités et leurs groupements actionnaires pourraient conditionner à la nomination d’un CAC :

- toute prise de participation directe de la SEML dans une autre société ;
- ainsi que toute prise de participation indirecte de la SEML (c’est-à-dire toute prise de participation réalisée par une société ou par un GIE contrôlé par la SEML), conduisant à la détention d’au moins 10 % du capital ou des droits de vote de la société cible.

Elle a par ailleurs adopté deux amendements rédactionnels CL1647 et CL1648.

(1) Voir le commentaire de cet article.

(2) Amendement COM-1060 des rapporteurs

*

* *

Article 72

(art. 3 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique)

Extension du contrôle de l'Agence française anticorruption (AFA) à toutes les entreprises publiques locales

Adopté par la Commission avec modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à soumettre au contrôle de l'Agence française anticorruption toutes les entreprises publiques locales, autres que les sociétés d'économie mixte, qui y sont déjà assujetties.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'Agence française anticorruption a été créée par la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ⁽¹⁾, dite loi « Sapin 2 ». L'article 3 de cette loi, qui précise les missions de l'Agence, n'a jamais été modifié.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a apporté une modification rédactionnelle à cet article.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de Mme Laurianne Rossi, et suivant l'avis favorable de votre Rapporteuse, la Commission a complété cet article en rendant obligatoire l'inscription des observations et recommandations émises par l'AFA à l'occasion d'un contrôle à l'ordre du jour de l'assemblée générale de l'entreprise publique locale contrôlée, dans l'année qui suit la transmission du rapport.

1. L'état du droit

a. Les missions de l'Agence française anticorruption

Créée par la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin 2 », **l'Agence française anticorruption (AFA) est un service à compétence nationale**, placé auprès du ministre de la Justice et du ministre chargé du budget,

(1) Articles 1^{er} à 5 de la n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

dont la mission est « *d'aider les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme* » ⁽¹⁾, c'est-à-dire les manquements au devoir de probité mentionnés aux articles 432-10 et suivants du code pénal.

Les articles 1^{er} à 5 de la loi, précisés par le décret et l'arrêté du 14 mars 2017 ⁽²⁾, définissent les missions, l'organisation, les compétences et les attributions de cette nouvelle agence.

Son article 3 investit l'Agence de **plusieurs missions**, qui recouvrent :

– la **participation à la coordination administrative** et la **diffusion des informations** permettant d'aider les acteurs publics et privés à prévenir et à détecter les faits de corruption et d'atteinte à la probité ;

– le **conseil** à toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui la sollicite, ainsi que l'élaboration de **recommandations** destinées à aider les personnes morales à prévenir et détecter ces faits ;

– le **contrôle des mesures mises en place** par les acteurs publics et privés à cette fin et, concernant certains acteurs privés, leur **sanction** en cas de manquement aux obligations prévues par la loi ;

– le contrôle de la mise en œuvre du **programme de mise en conformité**, à la suite d'une décision de justice ⁽³⁾, ou de la conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public ⁽⁴⁾ ;

– le contrôle du respect de la « **loi de blocage** » dans le cadre de l'exécution des décisions d'autorités étrangères.

Par ailleurs, l'AFA **informe le procureur de la République compétent** des faits dont elle a eu connaissance dans l'exercice de ses missions et qui sont susceptibles de constituer un crime ou un délit.

Comme le rappelle le rapport d'évaluation de la loi « Sapin 2 », présenté par MM. Raphaël Gauvain et Olivier Marleix, **l'AFA n'intervient qu'à titre**

(1) Article 1^{er} de la loi Sapin 2.

(2) Décret n° 2017-329 du 14 mars 2017 relatif à l'Agence française anticorruption, arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'Agence française anticorruption et arrêté du 19 décembre 2019 modifiant l'arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'Agence française anticorruption.

(3) L'article 18 de la loi Sapin 2 crée une peine de programme de mise en conformité (PPMC), aux articles 131-39-2 du code pénal et 764-44 du code de procédure pénale, applicable à toute personne morale. Cette peine consiste en la mise en œuvre d'un programme de mise en conformité, qui comporte l'obligation de mettre en œuvre les mesures et procédures de prévention et de détection de la corruption prévue par la loi, sous le contrôle de l'AFA, et pour une durée maximale de cinq ans.

(4) L'article 22 de la loi Sapin 2 crée par ailleurs la convention judiciaire d'intérêt public, qui permet à une personne morale d'échapper à une condamnation pénale, en contrepartie du paiement d'une amende et, éventuellement, de la mise en œuvre d'un programme de conformité (articles 41-1-2 et 180-2 du code de procédure pénale).

préventif : si elle peut détecter les infractions de manière incidente, elle n'est pas une autorité judiciaire, et n'a donc pas pour mission de rechercher et de constater les infractions pénales, et de poursuivre leurs auteurs ⁽¹⁾.

Enfin, l'AFA élabore un **rapport annuel d'activité**, rendu public.

b. Le contrôle des mesures destinées à prévenir et à détecter la commission de faits de corruption

Le régime des contrôles diffère selon qu'ils portent sur un acteur économique (encadré par l'article 17 de la loi « Sapin 2 ») ou sur un acteur public (encadré par son article 3).

L'**article 17** de la loi « Sapin 2 » prévoit **huit mesures devant être mises en œuvre par les entreprises de taille significative** ⁽²⁾ pour prévenir et détecter les faits de corruption et les autres atteintes à la probité.

Ces entreprises doivent ainsi mettre en œuvre un code de conduite, un dispositif d'alerte interne, une cartographie des risques, des procédures d'évaluation de la situation des clients, fournisseurs de premier rang et intermédiaires, au regard de la cartographie des risques, des procédures de contrôles comptables, internes ou externes, un dispositif de formation, destiné aux cadres et aux personnels les plus exposés, un régime disciplinaire permettant de sanctionner les violations du code de conduite de la société, ainsi qu'un dispositif de contrôle et d'évaluation interne.

En cas de manquement constaté, le directeur de l'AFA peut saisir la commission des sanctions, qui dispose d'un pouvoir d'injonction, et d'un pouvoir de sanction. La commission peut ainsi infliger une sanction pécuniaire, dont le montant ne peut excéder 200 000 euros pour les personnes physiques et un million d'euros pour les personnes morales.

L'**article 3** de la loi « Sapin 2 » prévoit par ailleurs que les acteurs publics – les administrations de l'État, les collectivités territoriales, de leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte –, ainsi que les associations et fondations reconnues d'utilité publique doivent mettre en œuvre des mesures pour prévenir et détecter les faits d'atteinte à la probité, mais n'en détaille pas le contenu.

(1) *Rapport d'information n° 4325 sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », présenté par MM. Raphaël Gauvain et Olivier Marleix, rapporteurs, XV^{me} législature, le 7 juillet 2021 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/15b4325_rapport-information#_Toc256000018.*

(2) *L'article 17 de la loi Sapin 2 prévoit ainsi que les dirigeants des sociétés et des établissements publics à caractère industriel et commercial dont l'effectif comprend au moins cinq cents salariés, et dont le chiffre d'affaires ou le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 100 millions d'euros sont « tenus de prendre les mesures destinées à prévenir et à détecter la commission, en France ou à l'étranger, de faits de corruption ou de trafic d'influence ».*

Celui-ci est précisé par les recommandations qu'est chargée d'élaborer l'AFA en application de la loi et qui, bien qu'étant publiées au *Journal officiel*, sont dépourvues de force obligatoire et ne créent pas d'obligation juridique.

Le 3° de l'article 3 prévoit ainsi que l'AFA contrôle **la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre** au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, et des associations et fondations reconnues d'utilité publique **pour prévenir et détecter les faits de corruption**, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme.

Aucune sanction n'est prévue en cas de manquement par une personne publique à cette obligation ⁽¹⁾.

Pour les acteurs économiques comme pour les acteurs publics, les contrôles réalisés par l'AFA donnent lieu à l'établissement de **rapports** transmis aux autorités qui en sont à l'initiative, ainsi qu'aux représentants de l'entité contrôlée. Ils contiennent les observations de l'agence concernant la qualité du dispositif de prévention et de détection de la corruption mis en place au sein des entités contrôlées, ainsi que des recommandations.

Ces contrôles peuvent être réalisés de la propre initiative de l'AFA, mais également « *à la demande du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, du Premier ministre, des ministres ou, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, du représentant de l'État* ». Ils peuvent également faire suite à un signalement transmis à l'agence par une association agréée.

2. Le dispositif proposé

L'**article 72** du projet de loi vise à étendre la compétence de l'Agence française anticorruption en matière de contrôle des acteurs publics à toutes les sociétés relevant du titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire à toutes les entreprises publiques locales (EPL). Actuellement, seules les sociétés d'économie mixte y sont assujetties.

Les EPL rassemblent en effet non seulement les sociétés d'économie mixte locales (SEML), mais également les sociétés publiques locales (SPL), les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), les sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) et les sociétés d'économie mixte d'aménagement à opération unique (SEMAOU).

(1) Toutefois, théoriquement, dès lors qu'une entreprise publique locale emploierait au moins cinq cents salariés et aurait un chiffre d'affaires ou un chiffre d'affaires consolidé supérieur à 100 millions d'euros, cette société entrerait dans le champ de l'article 17 et pourrait faire l'objet de sanctions.

Cet ajout permettrait ainsi de corriger une situation qui résulterait, selon l'étude d'impact, « *d'un simple oubli ou de divergences d'interprétation* ».

3. Les modifications apportées par le Sénat

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement rédactionnel ⁽¹⁾.

4. Les modifications apportées par la Commission

À l'initiative de Mme Laurianne Rossi, et suivant l'avis favorable de votre Rapporteur et du Gouvernement, la Commission a adopté un amendement CL637 qui crée **une obligation de suivi pour les entreprises publiques locales qui ont fait l'objet d'un contrôle de l'AFA.**

Les dispositions introduites prévoient ainsi que dans un délai d'un an à compter de la transmission du rapport à l'entité contrôlée ou, au plus tard, lors de la prochaine assemblée générale qui suit l'expiration de ce délai, est inscrit à l'ordre du jour de celle-ci l'examen des observations de l'AFA, ainsi que des initiatives prises, le cas échéant, pour appliquer ses recommandations.

Cette mesure s'inspire de la proposition n° 13 du rapport d'évaluation de la loi « Sapin 2 » précité, présenté par MM. Raphaël Gauvain et Olivier Marleix.

Afin de renforcer la publicité relative à la mise en œuvre du dispositif de prévention et de détection de la corruption, le rapport préconisait d'instituer une obligation d'inscrire, une fois par an, à l'ordre du jour du conseil délibérant des collectivités concernées, les suites données aux recommandations de l'AFA.

Le rapport relevait ainsi que, « *à l'image de ce qui est possible concernant les rapports des chambres régionales des comptes, le rapport produit par l'autorité de contrôle – ou du moins, ses principales recommandations – pourrait être publié sur son site internet. Les suites données aux recommandations pourraient par la suite faire l'objet d'un examen lors d'un débat inscrit à l'ordre du jour du conseil délibérant (par exemple, un an plus tard)* » ⁽²⁾.

*

* *

(1) Amendement n° 1720 de Mme Gatel et M. Darnaud, rapporteurs.

(2) Rapport d'information n° 4325 précité.

Article 73

(art. L. 1524-1 du code général des collectivités territoriales)

Sanction du défaut de communication des délibérations des organes des entreprises locales au représentant de l'État

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à assurer l'effectivité de l'obligation de transmission des délibérations des organes des sociétés d'économie mixte locales (SEML) au représentant de l'État.

Prévue à l'article L. 1524-1 du code général des collectivités territoriales, cette obligation n'est, en l'état du droit, assortie d'aucune sanction, ce qu'a notamment déploré la Cour des comptes dans une communication à la commission des finances de l'Assemblée en mai 2019.

Le dispositif initialement proposé subordonnait ainsi la transmission des délibérations dans un délai de quinze jours, à peine de nullité – au sens du droit des sociétés et du code de commerce.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les modalités de publicité et d'entrée en vigueur des actes pris par les collectivités territoriales ont été aménagées par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021, qui s'appliquera à compter de 2022.

Aucune modification récente n'est intervenue en matière d'information du représentant de l'État sur les activités des SEML.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a remplacé la peine de nullité des délibérations non transmises dans le délai imparti, par une procédure d'injonction de faire dans le cadre de laquelle le représentant de l'État peut demander au juge d'enjoindre les dirigeants de la SEML de lui communiquer les actes requis.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a rétabli la sanction de nullité du défaut de communication des délibérations des SEML au préfet, tout en enrichissant le dispositif – en doublant le délai de communication, en prévoyant la possibilité d'une communication électronique et en précisant la nature de la nullité par renvoi au code de commerce.

1. L'état du droit

- Aux termes du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, le représentant de l'État est, dans les collectivités territoriales, chargé notamment du contrôle administratif et du respect des lois, ce qui fonde le contrôle de légalité des actes de ces collectivités.

Le contrôle de légalité est régi par les articles L. 2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il consiste en la transmission au représentant de l'État de certains actes, cette transmission conditionnant leur caractère exécutoire (c'est-à-dire la possibilité pour la collectivité concernée de mettre en œuvre l'acte en question en vertu du privilège du préalable reconnu à l'administration).

Les règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes ont été aménagées par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021, applicable à compter du 1^{er} juillet 2022 ⁽¹⁾. L'article 6 de cette ordonnance modifie notamment les articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du CGCT, sans remettre en cause la subordination du caractère exécutoire de certains actes à leur transmission au préfet.

- Parallèlement au contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, est prévu, pour les délibérations des organes des sociétés d'économie mixte locales (SEML), un mécanisme d'information du représentant de l'État dans le département où le siège de ces sociétés se situe. Ce mécanisme est consacré au premier alinéa de l'article L. 1524-1 du CGCT, aux termes duquel les délibérations du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et celles des assemblées générales des SEML doivent être communiquées dans un délai de quinze jours suivant leur adoption.

Obéissent au même régime les concessions d'aménagement conclues entre une SEML et une collectivité territoriale, ainsi que les comptes annuels et les rapports des commissaires aux comptes (en application du deuxième alinéa de l'article L. 1524-1).

(1) Ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements. Certaines dispositions en matière d'urbanisme entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

Les sociétés d'économie mixte locales (SEML)

Prévues à l'article L. 1521-1 du CGCT, les SEML sont « *nées après la Première Guerre mondiale de la nécessité pour les communes d'intervenir dans le champ économique pour assurer le ravitaillement des populations* »⁽¹⁾.

La création des SEML relève de l'initiative des collectivités territoriales : celles-ci et leurs groupements peuvent, dans le cadre de leurs compétences, créer une SEML qui les associe à une ou plusieurs personnes privées et, le cas échéant, à d'autres personnes publiques, dans le but de réaliser des opérations d'aménagement ou de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou, plus généralement, pour toute autre activité d'intérêt général.

Les SEML sont des sociétés anonymes à capitaux mixtes, publics et privés ; la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements ne peut excéder 85 % du capital social (dans la mesure où l'article L. 1522-2 du CGCT dispose que la participation des autres actionnaires ne peut être inférieure à 15 %).

Elles sont régies par les dispositions du code de commerce applicables aux sociétés anonymes, et par des dispositions y dérogeant prévues par le CGCT s'agissant de la composition de l'actionariat et de certains organes, du régime de protection juridique et de responsabilité des élus mandataires ou dirigeants ou encore du rôle des collectivités actionnaires dans la prise de certaines décisions.

Les SEML sont l'une des catégories des entreprises publiques locales (EPL), avec les sociétés publiques locales (SPL) et les sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP). D'après la Cour des comptes, en 2018, sur 1 300 EPL, 925 étaient des SEML, représentant un capital consolidé de 4,6 milliards d'euros, un chiffre d'affaires cumulé de 11,6 milliards d'euros et salariant plus de 53 000 personnes⁽²⁾.

(1) *Cour des comptes, Les sociétés d'économie mixte locales – Un outil des collectivités à sécuriser, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2019, page 7.*

(2) Id.

● Il convient toutefois de noter que le défaut du respect de l'obligation de transmission prévue à l'article L. 1524-1 du CGCT n'est assorti d'aucune sanction.

À cet égard, ce mécanisme d'information diffère du contrôle de légalité dans la mesure où, ainsi qu'il a été vu, le défaut de transmission d'un acte relevant de ce contrôle prive cet acte de son caractère exécutoire.

Dans une communication à la commission des finances de l'Assemblée de mai 2019, la Cour des comptes soulignait cette anomalie, relevant que si le contrôle étatique était théoriquement omniprésent, il se révélait en pratique défaillant, notamment en raison de l'absence de garantie d'effectivité de la transmission des actes de la SEML compte tenu de l'absence de sanction par la loi⁽¹⁾.

(1) *Cour des comptes, Les sociétés d'économie mixte locales – Un outil des collectivités à sécuriser, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2019, pages 44 et 45.*

2. Le dispositif proposé

● Afin de rendre pleinement effective l'obligation de transmission des délibérations des organes des SEML au représentant de l'État, le présent article, dans sa rédaction initiale, prévoyait de **sanctionner le défaut de transmission par la nullité des délibérations concernées**.

Son I modifiait à cet effet le premier alinéa de l'article L. 1524-1 du CGCT.

Notons, comme le relève l'étude d'impact du présent projet de loi, que la nullité prévue par le dispositif initial n'est pas rétroactive : il s'agit en effet d'une nullité relevant du droit des sociétés, qui permet des régularisations et suppose, pour sa constatation, une décision de justice, ainsi qu'il résulte du chapitre V du titre III du livre II du code de commerce (articles L. 235-1 à L. 235-14).

Ce dispositif permettait, comme le soulignait le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, de remédier « à une lacune qui affecte la portée contraignante de cette disposition impérative »⁽¹⁾.

● Pour permettre aux SEML de se familiariser avec ces nouvelles dispositions, le **II du présent article** prévoyait une entrée en vigueur de la sanction du défaut de transmission à compter du **premier jour du sixième mois suivant la publication de la loi** résultant de l'adoption du présent projet de loi.

● La nullité des délibérations non transmises dans le délai de quinze jour a été préférée à la transposition aux actes des SEML du régime prévalant dans le cadre du contrôle de légalité, à savoir le défaut de caractère exécutoire des actes, bien que cette seconde solution avait été suggérée par la Cour des comptes dans sa communication de mai 2019 précitée⁽²⁾.

Le Gouvernement a en effet considéré que priver les délibérations non transmises de leur caractère exécutoire aurait abouti à assimiler le mécanisme prévu à l'article L. 1524-1 du CGCT au contrôle de légalité. Or, ce mécanisme est présenté comme un droit à l'information du représentant de l'État et ne saurait se confondre avec le contrôle de légalité. Par ailleurs, cela aurait conduit à appliquer un dispositif propre au droit public à des sociétés anonymes relevant en grande partie du code de commerce.

La solution de la nullité constituait ainsi une solution d'équilibre, tenant compte à la fois du statut des SEML et des règles commerciales, et de la forte coloration publique qu'elles connaissent.

(1) Avis du Conseil d'État sur le présent projet de loi, § 63, page 39.

(2) Cour des comptes, communication précitée, page 46.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat, en commission et à l'initiative des deux co-rapporteurs du projet de loi, Mme Françoise Gatel (UC) et M. Mathieu Darnaud (LR), a remplacé le dispositif proposé par le Gouvernement – et donc la nullité des délibérations non transmises - par une procédure d'injonction de faire inspirée de celle prévue à l'article L. 238-1 du code de commerce.

La procédure d'injonction de communiquer des documents prévues à l'article L. 238-1 du code de commerce

La procédure d'injonction prévue à l'article L. 238-1 du code de commerce permet aux personnes intéressés qui ne peuvent obtenir la production, la communication ou la transmission de certains documents ⁽¹⁾, de demander au président du tribunal statuant en référé :

- d'enjoindre, sous astreinte, au liquidateur ou aux administrateurs, gérants et dirigeants de communiquer ces documents ;
- ou de désigner un mandataire qui sera chargé de procéder à cette communication.

S'il est fait droit à la demande, l'astreinte et les frais de procédure sont supportés par le liquidateur ou les administrateurs, gérants et dirigeants.

(1) Tels que le rapport de gestion, les comptes annuels, la liste des actionnaires ou encore les résolutions et rapports qui seront présentés à l'assemblée générale.

● Le dispositif adopté par le Sénat introduit, après le deuxième alinéa de l'article L. 1524-1 du CGCT, un nouvel alinéa transposant au mécanisme de transmission au représentant de l'État des délibérations des SEML, la procédure d'injonction prévue par le code de commerce pour obtenir communication de certains documents.

Ainsi, en l'absence de transmission dans les quinze jours, le représentant de l'État pourra demander au président du tribunal, statuant en référé, d'enjoindre sous astreinte aux dirigeants de la SEML de lui communiquer les actes soumis à l'obligation de transmission, ou de désigner un mandataire chargé de cette communication.

À l'image là encore de ce que prévoit l'article L. 238-1 du code de commerce, le dispositif sénatorial précise que l'astreinte et les frais de procédure sont mis à la charge des dirigeants mis en cause lorsqu'il est fait droit à la demande du représentant de l'État.

4. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteure, et en suivant l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a réécrit l'article afin de rétablir la nullité initialement prévue, la procédure d'injonction proposée par le Sénat risquant d'être difficilement applicable dans la mesure où le préfet n'aurait pas les moyens de la

mettre en œuvre, faute de savoir, en l'absence de communication, que l'obligation n'a pas été respectée.

Le rétablissement de la nullité a été assorti d'aménagements enrichissant le dispositif :

– d'une part, cette nullité est celle prévue par le code de commerce à ses articles L. 235-2 à L. 235-14, cadre juridique familial des sociétés anonymes et donc des SEML, et qui permet une régularisation à travers la communication (même hors délai) des actes : la SEML pourra ainsi « réparer » l'acte, éteignant ainsi l'action en nullité ;

– d'autre part, le délai de communication des actes au préfet a été doublé, passant de quinze jours à un mois ;

– enfin, est prévue la possibilité de procéder à la communication par voie électronique et, plus généralement, par tout autre moyen permettant d'attester une date certaine.

*
* *

Article 73 bis A

(art. L. 365-1 du code de l'environnement et L. 311-1-1 [nouveau] du code du sport)

Allègement de la responsabilité des propriétaires et gestionnaires de sites naturels ouverts au public

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Introduit par le Sénat, cet article modifie le régime de responsabilité du fait des choses applicables aux gardiens d'espaces naturels, au titre des dommages causés à des personnes y pratiquant un sport : la responsabilité du gardien serait écartée lorsque ces dommages résulteraient d'un risque inhérent à l'activité sportive pratiquée.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 1384 du code civil, qui portait depuis 1804 sur la responsabilité du fait des personnes et des choses, est devenu l'article 1242 de ce code en application de l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Tout en conservant le principe d'un aménagement de la responsabilité civile, la Commission a modifié le présent article pour concilier cet objectif et le droit à réparation des victimes.

1. L'état du droit

● Aux termes du premier alinéa de l'article 1242 du code civil (ancien article 1384 de ce code), chacun « *est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde.* »

Le régime de responsabilité du fait des choses conduit donc à engager la responsabilité du gardien d'une chose, indépendamment de toute faute de celui-ci, et permet de réparer les dommages causés par ladite chose. Le gardien de la chose est celui qui a sur elle, au moment du dommage, les pouvoirs d'usage, de contrôle et de direction. Le propriétaire d'une chose est présumé en être le gardien, mais peut transférer la garde à un tiers – tel qu'un gestionnaire.

Le gardien peut s'exonérer de sa responsabilité en cas de force majeure, ou de faute de la victime. L'acceptation du risque par la victime du dommage n'est pas une cause d'exonération ⁽¹⁾.

● Dans certaines hypothèses, la loi prévoit que la responsabilité de certaines personnes ne peut être engagée en dehors de fautes. Tel est ainsi le cas :

– de la responsabilité des riverains des cours d'eau non domaniaux, au titre des dommages causés ou subis lors de la circulation d'engins nautiques non motorisés ou de la pratique du tourisme, des loisirs et des sports nautiques, en application de l'article L. 214-12 du code de l'environnement ;

– de la responsabilité des propriétaires de terrains et voies grevés par des servitudes de passage, au titre de dommages causés ou subis par les bénéficiaires desdites servitudes.

● Enfin, l'article L. 361-5 du code de l'environnement prévoit un régime spécifique de responsabilité civile des propriétaires de terrains, de la commune, de l'État ou de l'organe de gestion d'un espace naturel, à l'occasion d'accidents survenus dans certains espaces naturels (dans le cœur d'un parc national, dans une réserve naturelle, sur un domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et sur les itinéraires de randonnées).

Ce régime ne prévoit pas d'exonération de responsabilité, mais impose de tenir compte de certaines particularités, dans la mesure où la responsabilité doit s'apprécier :

(1) Cour de cassation, 4 novembre 2010, [09-65.947](#), au Bulletin (Bull. 2010, II, n° 176).

- au regard des risques inhérents à la circulation dans des espaces naturels ayant fait l’objet d’aménagements limités dans le but de conservation des milieux ;
- et compte tenu des mesures d’information prises par les autorités chargées d’assurer la sécurité publique.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

Le présent article résulte de l’adoption, par le Sénat, d’un amendement de M. Michel Savin (LR) et plusieurs de ses collègues, et entend modifier le régime de responsabilité du gardien d’un espace naturel dans lequel s’exerce un sport de nature.

● S’inspirant d’une proposition de loi de MM. Bruno Retailleau et Savin, adoptée par le Sénat le 31 janvier 2018 ⁽¹⁾, cet article part du postulat selon lequel le régime actuel de responsabilité du fait des choses prévu à l’article 1242 du code civil entraverait la pratique et le développement du sport dans les espaces naturels – comme l’escalade –, en ce qu’il ferait peser sur les propriétaires et gestionnaires d’espaces naturels un risque juridique trop élevé en cas de dommages subis par des sportifs.

Il s’appuie notamment sur une affaire concernant la Fédération française de la montagne et de l’escalade (FFME) à la suite des dommages subis en 2010 par deux personnes ayant fait une chute après qu’un rocher se fut détaché d’une paroi du site d’escalade de la commune de Vingrau, voie pré-équipée par la FFME, qui avait la garde juridique du site en vertu d’une convention de transfert conclue avec la commune.

Le tribunal de grande instance de Toulouse, par un jugement du 24 avril 2016, a retenu l’engagement de la responsabilité de la FFME sur le fondement de l’article 1384 du code civil (devenu article 1242) ⁽²⁾. Ce jugement a été confirmé en appel, et le pourvoi de la FFME a été rejeté par la Cour de cassation dans un arrêt du 16 juillet 2020 confirmant la responsabilité de la FFME du fait des choses – en l’occurrence, la voie d’escalade, dont le vice même était la cause du détachement du rocher ⁽³⁾.

● Dans ce contexte, le Sénat propose, à travers un nouvel article L. 311-1-1 du code du sport (**I du présent article**), de consacrer l’absence de responsabilité du fait des choses du gardien de l’espace naturel dans lequel s’exerce un sport de nature au titre des dommages causés à un pratiquant d’un tel sport, lorsque lesdits dommages résultent de la « *réalisation d’un risque inhérent à la pratique sportive considérée* ».

(1) Proposition de loi visant à adapter le droit de la responsabilité des propriétaires ou des gestionnaires de sites naturels ouverts au public, Sénat, session ordinaire de 2017-2018, 31 janvier 2018, n° 53.

(2) TGI de Toulouse, 14 avril 2016, n° 11/02112.

(3) Cour de cassation, 16 juillet 2020, 19-14.033.

Ainsi, l'acceptation par le pratiquant d'un risque inhérent au sport écarte la responsabilité du gardien de l'espace naturel, si le dommage résulte d'un tel risque.

Le **II du présent article** tire les conséquences du nouveau dispositif et procède à une coordination à l'article L. 365-1 du code de l'environnement.

3. La position de la Commission

Si l'objectif poursuivi par le Sénat est partagé, la rédaction que celui-ci a retenu a pour effet de restreindre de façon excessive la possibilité, pour une victime, d'engager une action en responsabilité.

En conséquence, à l'initiative de votre rapporteure et de M. Xavier Roseren (LaREM) et plusieurs députés, et suivant l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a précisé le dispositif afin d'alléger la responsabilité du gardien et de responsabiliser les usagers qui auraient des pratiques dangereuses, tout en conservant le droit des victimes de dommages à obtenir réparation dans certaines situations.

Cette évolution résulte de l'intégration au dispositif de la dimension normale et raisonnablement prévisible du risque auquel le sportif s'expose, permettant de tenir compte du comportement du sportif, des aménagements du site et des installations et signalétiques mis en place.

*

* *

Article 73 bis

(art. L. 1524-5-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Statut des élus locaux siégeant au sein des organes des filiales d'entreprises publiques locales

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Introduit par le Sénat, en commission et à l'initiative des deux co-rapporteurs du projet de loi, le présent article met en place un statut pour les élus locaux exerçant des fonctions au sein de filiales de sociétés d'économie mixte locales (SEML), qui se substitue au droit commun actuellement applicable au titre de ces fonctions.

Le dispositif proposé, en plus de fixer le principe d'une participation, au sein des organes d'une filiale d'une SEML, des élus siégeant dans les organes de cette SEML, prévoit différentes règles applicables au titre des fonctions exercées dans la filiale, en matière de limite d'âge, de responsabilité civile, de prévention des conflits d'intérêts, de rémunération ainsi que d'incompatibilités et d'inéligibilités.

Il s'agit, pour l'essentiel, d'une transposition du statut prévu à l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales pour les élus de collectivités actionnaires d'une SEML.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Si aucune modification législative substantielle n'est récemment intervenue en matière de statut des élus exerçant des fonctions au sein des organes des SEML, l'article 73 *ter* du présent projet de loi y apporte plusieurs modifications (*cf. infra*).

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a articulé le présent article avec les dispositions prévues à l'article 73 *ter* et au nouvel article 73 *quater* A.

1. L'état du droit

Les sociétés d'économie mixte locale (SEML), pour mémoire, sont des sociétés anonymes créées à l'initiative des collectivités territoriales et dont le capital est mixte. Elles sont régies par le code du commerce et par des dispositions dérogatoires figurant dans le code général des collectivités territoriales (CGCT). Il est renvoyé au commentaire de l'article 73 du présent projet de loi pour une présentation plus complète de ces sociétés (*cf. supra*).

a. Le régime juridique des élus locaux siégeant au sein des organes des sociétés d'économie mixte locales

Les règles relatives à la représentation des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires d'une SEML au sein de cette dernière sont prévues à l'article L. 1524-5 du CGCT, qui prévoit notamment que :

– chaque collectivité ou groupement de collectivité actionnaire a droit à au moins un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance de la SEML, désigné par l'assemblée délibérante locale concernée en son sein – le nombre de sièges dont disposent les collectivités territoriales et leurs groupements est déterminé en proportion du capital qu'ils détiennent par rapport au capital total de la SEML ;

– les représentants des collectivités et groupements doivent respecter les limites d'âge prévues par le code de commerce, sans pour autant pouvoir être déclarés démissionnaires d'office si une limite d'âge est dépassée postérieurement à leur nomination ;

– la responsabilité civile qui résulte de l'exercice du mandat de ces représentants incombe à la collectivité territoriale ou au groupement dont ils sont les mandataires – ceci, par dérogation à l'article L. 225-20 du code de commerce qui prévoit que le représentant d'une personne morale nommée administrateur

d'une société anonyme encourt les mêmes responsabilités civiles et pénales que s'il était administrateur en son nom propre ;

– les élus locaux qui représentent les collectivités ou groupements dans les organes de la SEML ne sont pas, pour l'application des règles prévues par le code électoral en matière d'incompatibilité et d'inéligibilité, des entrepreneurs des services de la collectivité qu'ils représentent ⁽¹⁾ ;

– l'éventuelle perception, par ces représentants, d'une rémunération, doit être autorisée par l'assemblée délibérante qui les a désignés ;

– dans le cadre des délibérations de la collectivité sur ses relations avec la SEML, ces représentants ne sont pas considérés comme « intéressés à l'affaire » au sens de l'article L. 2131-11 du CGCT, qui prévoit l'illégalité des délibérations auxquelles ont pris part des élus intéressés à l'affaire faisant l'objet de ces délibérations (précisons néanmoins que ces représentants ne peuvent participer aux commissions compétentes en matière de commande publique lorsque la SEML au sein de laquelle ils siègent est candidate à l'attribution d'un contrat).

b. L'absence de statut des élus locaux exerçant des fonctions au sein de filiales de sociétés d'économie mixte locales

L'avant-dernier alinéa de l'article L. 1524-5 du CGCT permet à une SEML de prendre une participation dans une société commerciale, sous réserve d'un accord préalable des collectivités territoriales et groupements qui disposent d'un siège au sein de son conseil d'administration ou de surveillance : les SEML peuvent donc avoir des filiales. La Cour des comptes, en 2019, a ainsi recensé environ 300 SEML disposant d'au moins une filiale, et 301 filiales ⁽²⁾.

Or, le régime juridique des représentants de la SEML au sein des organes de ses filiales, à la différence de ce qui est prévu pour les représentants des collectivités actionnaires au sein des organes de la SEML, obéit aux règles de droit commun.

En effet, les élus membres des filiales de la SEML ne sont pas considérés comme des mandataires des collectivités actionnaires de celle-ci. Ils sont des administrateurs de droit commun et sont dès lors soumis au même régime que ceux-ci, en particulier s'agissant :

- du régime de responsabilités civile et pénale ;
- des règles encadrant les conflits d'intérêts ;

(1) *Incompatibilités prévues aux articles L. 207 et L. 343 du code électoral, inéligibilité prévue à son article L. 231.*

(2) *Cour des comptes, Les sociétés d'économie mixte locales – Un outil des collectivités à sécuriser, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2019, pages 9 et 22.*

– des incompatibilités et inéligibilités concernant les entrepreneurs locaux ⁽¹⁾.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Par le présent article, le Sénat, en commission et à l’initiative de ses deux co-rapporteurs, propose de fixer, dans un nouvel article L. 1524-5-1 du CGCT, le statut des élus locaux représentant au sein d’une SEML une collectivité territoriale ou un groupement, et qui siègent dans les organes d’une filiale de cette SEML.

Seraient concernées les filiales des SEML au sens de l’article L. 233-1 du code de commerce, c’est-à-dire les sociétés dont une SEML possède plus de la moitié du capital.

Ce statut s’inspire en grande partie de celui précédemment présenté s’agissant des représentants des collectivités dans les organes d’une SEML, prévu à l’article L. 1524-5 du CGCT.

● En premier lieu, le dispositif proposé pose le **principe d’une représentation des SEML au sein des assemblées d’associés ou d’actionnaires de leurs filiales par l’un des représentants des collectivités territoriales** ou groupements siégeant dans les organes de la SEML. Il est néanmoins prévu que les statuts des SEML puissent déroger à ce principe.

Cette participation au sein de la filiale des élus siégeant dans les organes de la SEML trouve également à s’appliquer s’agissant du conseil d’administration ou du conseil de surveillance de la filiale, si cette dernière est une société anonyme ⁽²⁾.

● En deuxième lieu (et ainsi qu’il a été dit), une partie substantielle du statut des élus siégeant au sein des organes de la SEML est transposée aux élus siégeant au conseil d’administration ou au conseil de surveillance de la filiale de celle-ci, à savoir :

- les règles en matière de limite d’âge ;
- le régime de responsabilité civile ;
- les dérogations aux incompatibilités et inéligibilités prévues pour les entrepreneurs locaux ;

(1) Id., page 37.

(2) Le nombre de membres du conseil d’administration ou du conseil de surveillance de la filiale qui sont des élus siégeant dans les organes de la SEML dépend de la part du capital de la filiale détenue par la SEML et de la part du capital de cette dernière détenue par les collectivités territoriales et les groupements actionnaires.

– la possibilité de percevoir une rémunération au titre de leurs fonctions au sein de la filiale, si une délibération de l’assemblée de la collectivité ou du groupement qu’ils représentent les y autorise.

Sur ce dernier point, est également prévu l’application des règles d’écêtement de droit commun – ce qui répond à l’une des difficultés liées à la filialisation des SEML relevées par la Cour des comptes dans sa communication de 2019 ⁽¹⁾.

● En troisième lieu, en matière de conflits d’intérêts, là encore le dispositif proposé s’inspire du statut existant, en indiquant que les élus siégeant dans les organes de la filiale de la SEML et représentant cette dernière au sein de l’assemblée des associés ou actionnaires de la filiale :

– ne sont pas considérés comme « intéressés à l’affaire » lorsque la collectivité ou le groupement qu’ils représentent délibère sur ses relations avec cette filiale, y compris pour l’application des dispositions relatives à la prise illégale d’intérêts ⁽²⁾ et de transparence de la vie politique ⁽³⁾ ;

– ne peuvent participer aux commissions compétentes en matière de commande publique si la filiale est candidate à l’attribution d’un contrat ;

– ne peuvent participer aux délibérations portant sur l’autorisation de perception, par ces élus, d’une rémunération liée à leur participation aux organes de la filiale – cette disposition a fait l’objet en séance d’un amendement des co-rapporteurs corrigeant une erreur de référence.

● Aux termes du II du présent article, ce nouveau statut entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

3. La position de la Commission

En plus d’un amendement rédactionnel de votre rapporteure ayant recueilli l’avis favorable du Gouvernement, la Commission, sur la même initiative et suivant là aussi l’avis favorable du Gouvernement, a supprimé, à titre de coordination, les dispositions du présent article relatives aux conflits d’intérêts et à l’encadrement des rémunérations des élus.

En effet, dans la mesure où cet article conduit à ce que la loi prévoit la participation des élus au sein des filiales de SEML, les dispositions de l’article 73 *ter* en matière de conflits d’intérêts trouveront à s’appliquer (*cf. infra*). Il n’était dès lors pas utile de conserver, au présent article, un dispositif redondant et potentiellement concurrent.

(1) *Cour des comptes, communication précitée, page 37.*

(2) *Article 432-12 du code pénal.*

(3) *Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, article 2, I.*

Il en va de même s'agissant de l'encadrement des rémunérations : le nouvel article 73 *quater* A, introduit sur proposition de votre rapporteure (*cf. infra*), élargit l'encadrement des rémunérations des élus, à savoir l'autorisation préalable de l'assemblée délibérante et l'application de l'écrêtement, aux filiales des SEML. Là encore, conserver un dispositif spécifique aurait été redondant.

*

* *

Article 73 ter

(art. L. 1111-5-1 [nouveau] et L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales)

Conditions d'application des règles relatives aux conflits d'intérêts aux élus locaux représentant une collectivité territoriale ou un groupement au sein d'organismes extérieurs

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Introduit par le Sénat, à la suite d'une initiative des co-rapporteurs en commission et après l'adoption en séance d'un amendement du Gouvernement, le présent article prévoit une rationalisation des conditions d'application des règles en matière de conflits d'intérêts aux élus qui représentent en qualité leur collectivité territoriale ou leur groupement au sein d'organes de personnes morales de droit public ou de droit privé, telles que les sociétés d'économie mixte locales (SEML).

En application d'un nouvel article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) que crée le présent article, lorsque la loi prévoit la participation d'une collectivité ou d'un groupement aux organes d'une personne morale, les élus de cette collectivité ou de ce groupement ne seront pas considérés de ce seul fait comme intéressés à l'affaire au sens des dispositions prévoyant l'illégalité des délibérations et relatives à la prise illégale d'intérêts et aux conflits d'intérêts, lors des délibérations de la collectivité ou du groupement portant sur la personne morale, ainsi que lors des décisions de cette dernière portant sur ses relations avec la collectivité ou le groupement.

Des garde-fous sont prévus, notamment à travers l'exclusion des élus concernés de certains travaux (commande publique et délibérations portant sur l'octroi d'une aide financière à la personne morale ou intéressant directement les élus).

Par coordination, ces nouvelles modalités sont également transposées au dispositif portant sur la participation des élus aux organes des SEML, présentés dans le commentaire de l'article 73 *bis* du présent projet de loi.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Si aucune modification législative substantielle n'est récemment intervenue en matière de statut des élus exerçant des fonctions au sein d'organismes extérieurs, l'article 73 bis du présent projet de loi prévoit la fixation de règles portant sur la participation de ces élus au sein de filiales de SEML.

Les règles en matière de prévention de conflits d'intérêts ont été modifiées par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a précisé la notion d'aide dans le cadre de l'obligation de déport pour les délibérations octroyant des aides à l'organisme extérieur au sein duquel siège l'élu.

1. L'état du droit

a. Des hypothèses limitativement énumérées d'exclusion de conflits d'intérêts résultant de la participation d'élus locaux à des organismes extérieurs

Ainsi qu'il a été vu dans le commentaire de l'article 73 bis (*cf. supra*), dans certaines hypothèses, les élus locaux ne sont pas considérés, à raison de fonctions exercées au sein d'organismes extérieurs à leur collectivité, comme intéressés à l'affaire, c'est-à-dire en situation de conflits d'intérêts ou de prise illégale d'intérêts.

La prise illégale d'intérêts et le conflit d'intérêts

La prise illégale d'intérêts est, aux termes de l'article 432-12 du code pénal, « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* ».

Il s'agit d'un délit puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Le conflit d'intérêts, quant à lui, est défini par le premier alinéa du I de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* »

Les dispositions visant à prévenir les conflits d'intérêts ont été modifiées par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

● Tel est le cas des élus des collectivités territoriales et groupements à raison de leurs fonctions au sein des organes dirigeants d'une société d'économie

mixte locale (SEML), en application du onzième alinéa de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), lorsque la collectivité ou le groupement qu'ils représentent auprès de la SEML délibère sur ses relations avec cette dernière. Rappelons en effet qu'en principe, et aux termes de l'article L. 2131-11 du CGCT, les délibérations sont illégales lorsqu'y prennent part des membres intéressés à l'affaire qui en fait l'objet.

• Tel est également l'un des objets du dispositif introduit par le Sénat à l'article 73 *bis* du présent projet de loi, pour les élus exerçant des fonctions au sein des organes d'une filiale d'une SEML. Pour mémoire, ce dispositif prévoit que ces élus ne sont pas considérés comme intéressés à l'affaire pour l'application :

- de l'article L. 2131-11 du CGCT précédemment mentionné ;
- de l'article 432-12 du code pénal relatif à la prise illégale d'intérêts ;

– du I de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, relatif aux conflits d'intérêts ⁽¹⁾.

• Enfin, peuvent être aussi mentionnées les hypothèses prévues expressément par l'article 432-12 du code pénal sur la prise illégale d'intérêts, qui autorise, dans les communes de 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou qui agissent en remplacement du maire :

– à traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens ou la fourniture de services, dans la limite de 16 000 euros par an ;

– à acquérir, sous réserve d'une délibération du conseil municipal en ce sens, une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement ;

– à acquérir, là aussi sous réserve d'une délibération, un bien de la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle.

b. Une application potentiellement trop large des règles en matière de conflits d'intérêts

• En dehors des hypothèses expressément prévues par la loi, telles que les exemples précédents, la présence d'élus locaux, en cette qualité, au sein d'organismes extérieurs, pourrait conduire à la qualification de conflits d'intérêts ou de prise illégale d'intérêts.

À titre d'exemple, cela pourrait être le cas si un élu ne se déportait pas lors d'une délibération concernant la SEML au sein des organes de laquelle il siège en qualité de représentant de la collectivité dont il est élu. En effet, si l'article L. 1524-1 du CGCT écarte, dans une telle hypothèse, l'intéressement à l'affaire, cela ne vaut

(1) Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

que pour l'application de l'article L. 2131-11 du même code et donc pour la légalité de la délibération. En revanche, il serait possible que cette absence de déport tombe sous le coup d'autres dispositions, notamment celles sur la prise illégale d'intérêts prévues à l'article 432-12 du code pénal.

Telle était d'ailleurs l'analyse faite par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans son Guide déontologique publié le 1^{er} février 2021 ⁽¹⁾.

La HATVP considérait ainsi que le cumul d'un mandat avec une fonction au sein d'un organisme de droit privé du secteur public est de nature à aboutir à un conflit d'intérêts, les intérêts de cet organisme ne pouvant être perçus comme convergents avec des intérêts publics.

Pour la Haute Autorité, la participation d'un élu à une délibération d'une association ou d'une SEML au sein des organes de laquelle il siège serait constitutive d'un conflit d'intérêts, voire du délit de prise illégale d'intérêts. Il en irait de même pour les sociétés publiques locales, indépendamment du fait que les capitaux de celles-ci sont intégralement publics, détenus par les collectivités locales et leurs groupements aux termes de l'article L. 1531-1 du CGCT ⁽²⁾.

● La HATVP a elle-même reconnu le caractère excessif (pour reprendre les termes employés par les co-rapporteurs au Sénat ⁽³⁾) des conséquences de cette interprétation eu égard aux réalités du fonctionnement de nombreux organismes auxquels participent des élus locaux, dans son rapport d'activité 2020 paru en juin 2021 ⁽⁴⁾.

Dans cette publication, la HATVP relevait notamment que « *l'application de la règle de droit actuelle s'articule difficilement avec les exigences du statut des élus locaux lorsqu'ils siègent "ès qualité" au sein d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), de sociétés d'économie mixte (SEM) ou de sociétés publiques locales (SPL)* » ⁽⁵⁾.

Elle recommandait ainsi, en s'appuyant notamment sur les dispositions précitées de l'article L. 1524-5 du CGCT écartant l'intéressement à l'affaire, une évolution législative des dispositions en matière de prise illégale d'intérêts lorsqu'un élu local participe aux délibérations portant sur un organisme au sein duquel il siège ès qualité, afin de cibler cette qualification pénale à certaines hypothèses particulières (décisions qui procurent à l'élu un avantage personnel et décisions en matière de subventions ou de commande publique) ⁽⁶⁾.

(1) HATVP, 1^{er} février 2021, [Guide déontologique II](#) – Contrôle et prévention des conflits d'intérêts.

(2) Id., pages 27 à 29.

(3) Mathieu Darnaud et Françoise Gatel, Rapport sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, Sénat, session ordinaire de 2020-2021, n° 723, page 252).

(4) HATVP, [Rapport d'activité 2020](#), 3 juin 2021.

(5) Id., page 50.

(6) Id., page 53.

c. La modification de la notion de prise illégale d'intérêts par la loi « confiance dans l'institution judiciaire »

Dans le cadre de l'examen du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, a été inséré un article 10 *bis* dont le 1° du I, dans sa rédaction résultant des travaux de la commission mixte paritaire conclusive, modifie la notion de prise illégale d'intérêts prévue à l'article 432-12 du code pénal.

Cette modification consiste à substituer à la prise, la réception ou la conservation, par un responsable public, d'un « *intérêt quelconque* », celle d'un « *intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité* ».

Il s'agit de la mise en œuvre de la proposition n° 2 faite par la HATVP dans son rapport d'activité 2020 précité ⁽¹⁾.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Tirant les conséquences du constat précédemment dressé et des recommandations faites par la HATVP dans son dernier rapport d'activité, le Sénat, en commission et à l'initiative de ses co-rapporteurs, puis du Gouvernement en séance ⁽²⁾, a adopté un dispositif entendant clarifier l'application des règles en matière de conflits d'intérêts et de prise illégale d'intérêts aux élus locaux qui représentent leur collectivité territoriale ou groupement au sein d'organes d'organismes extérieurs, tels que les SEML.

L'objectif est de créer un cadre juridique sécurisé pour la participation des élus, en cette qualité, à des organismes extérieurs.

● Le cœur du dispositif est consacré dans un nouvel article L. 1111-6 du CGCT, de portée générale, qui prévoit que, dans les hypothèses dans lesquelles la loi prévoit la participation d'une collectivité ou d'un groupement aux organes d'une personne morale de droit public ou de droit privé, les élus qui représentent une collectivité territoriale ou un groupement auprès de ces personnes morales ne sont pas considérés, de ce seul fait, comme étant intéressés à l'affaire lorsque :

– la collectivité ou le groupement délibère sur ses relations avec la personne morale concernée – ce dispositif ne s'appliquant qu'aux hypothèses dans lesquelles la loi prévoit la participation d'une collectivité ou d'un groupement aux organes de personnes morales ;

– la personne morale concernée prend des décisions sur ses relations avec la collectivité ou le groupement que les élus représentent.

(1) Ibid.

(2) *Le dispositif adopté par la commission des Lois du Sénat sur proposition de ses co-rapporteurs a été réécrit en séance à la suite de l'adoption d'un amendement du Gouvernement.*

Sont ainsi visées les hypothèses de participation obligatoire des élus et ès qualité, en vertu de la loi. Outre les entreprises publiques locales pour lesquelles une telle participation est prévue, le dispositif concerne également les maisons de l'emploi prévues à l'article L. 5313-1 du code du travail et qui associent obligatoirement au moins une collectivité territoriale (article L. 5313-2 du même code), ou encore les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes prévues à l'article L. 5314-1 dudit code.

Les dispositions pour lesquelles ces élus ne sont pas considérés comme intéressés à l'affaire sont les articles L. 2131-11 du CGCT (relatif à l'illégalité des délibérations) et 432-12 du code pénal (relatif à la prise illégale d'intérêts) et le I de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée. Il s'agit du même périmètre que celui prévu à l'article 73 *bis* du projet de loi s'agissant de la participation des élus locaux aux organes de filiales de SEML.

● Ce nouvel article L. 1111-6, dans une logique voisine de celle de l'article L. 1524-5 du CGCT, de l'article 73 *bis* du projet de loi et des recommandations de la HATVP de juin 2020, exclut la participation de ces élus :

– aux commissions compétentes en matière de commande publique, lorsque la personne morale au sein des organes de laquelle ils siègent est candidate ;

– aux délibérations attribuant à la personne morale concernée un prêt, une subvention ou une aide ;

– aux délibérations relatives à leur désignation ou leur rémunération au sein de cette personne morale.

● Par coordination, le présent article modifie l'article L. 1524-5 du CGCT en conséquence du contenu du nouvel article L. 1111-6 du même code, en particulier s'agissant :

– des dispositions pour l'application desquelles les élus ne sont pas considérés comme intéressés à l'affaire (ajoutant à la référence à l'article L. 2131-11 du CGCT celles à l'article 432-12 du code pénal et au I de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée).

– des conséquences de la participation des élus aux décisions de l'organe de la SEML au sein duquel ils siègent et qui portent sur les relations de celle-ci avec la collectivité ou le groupement qu'ils représentent ;

– de l'extension de l'interdiction de participer à certaines délibérations, ajoutant aux commissions compétences en matière de commande publique les délibérations portant sur l'octroi d'une aide financière à la SEML, sur leur désignation au sein des organes de celles-ci et sur leur rémunération à ce titre.

● Ce dispositif, tel qu'issu de l'amendement du Gouvernement, entend assurer un équilibre en ce qu'il écarte toute application trop large des dispositions

en matière de conflit d'intérêts et de prise illégale d'intérêts, tout en prévoyant des garde-fous :

- non seulement en excluant la participation des élus à certaines décisions ;
- mais aussi en ne faisant pas obstacle à une qualification pénale en fonction des circonstances de chaque espèce.

3. La position de la Commission

Les obligations de déport prévues par le dispositif sont cohérentes, censées et équilibrées, correspondant aux hypothèses retenues par la HATVP.

- Il est toutefois apparu, s'agissant du déport concernant les délibérations et votes sur les aides, prêts et subventions octroyés à l'organisme extérieur, que la notion d'aide pouvait apparaître imprécise et, potentiellement, trop large.

Supprimer totalement la notion d'aide n'aurait pas été souhaitable : les prêts et subventions ne recouvrent pas toutes les hypothèses de soutien financier apporté aux organismes extérieurs par les collectivités : peuvent ainsi être mentionnés les rabais ou encore les avances.

Cependant, afin de clarifier cette notion et lever toute incertitude, la Commission, suivant l'avis favorable du Gouvernement, a adopté un amendement de votre rapporteure qui définit de façon précise la notion d'aide, par renvoi aux formes d'aides prévues au deuxième alinéa des articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du CGCT – recouvrant ainsi les prêts, les subventions, les rabais, les avances remboursables ou encore les crédits-baux à des conditions plus favorables que celles du marché.

Les prêts et subventions étant couverts par ces renvois, ils ont été ôtés de l'énumération. En revanche, y ont été incluses les garanties d'emprunt, qui avaient été omises et que les renvois ne couvrent pas.

La rédaction adoptée par la Commission sur proposition de la rapporteure offre ainsi un cadre clair, faisant référence à des notions connues des acteurs locaux.

- Par ailleurs, la Commission a apporté une clarification rédactionnelle sur la terminologie des commissions de délégations de service public, là aussi à l'initiative de votre rapporteure et suivant l'avis favorable du Gouvernement.

*

* *

Article 73 quater A (nouveau)

(art. L. 1524-5, L. 2123-20, L. 3123-18, L. 4135-18, L. 5211-12 et L. 2573-7 du code général des collectivités territoriales, art. L. 123-8 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie)

**Élargissement de l'encadrement des rémunérations des élus
siégeant dans des sociétés d'économie mixte
à l'ensemble des entreprises publiques locales et de leurs filiales**

Introduit par la Commission

Cet article a été introduit par la Commission à la suite de l'adoption de l'amendement CL1588 de votre rapporteure ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement.

● Aux termes du dixième alinéa de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les élus qui représentent leur collectivité dans les organes de direction d'une société d'économie mixte locale (SEML) peuvent percevoir une rémunération sous réserve que l'assemblée délibérante de la collectivité les y autorise.

Par ailleurs, les différentes indemnités et rémunérations que perçoivent les élus locaux font l'objet d'un plafonnement : si le plafond est dépassé, est appliqué un écrêtement. Ce plafond est égal à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire prévue à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement ⁽¹⁾, déduction faite des cotisations sociales obligatoires – soit environ 8 500 euros.

Le principe de cet écrêtement est prévu :

- au II de l'article L. 2123-20 du CGCT pour les élus municipaux ;
- à l'article L. 2123-18 du même code pour les conseillers départementaux ;
- à l'article L. 4135-18 dudit code pour les conseillers régionaux ;
- à l'article L. 5211-12 dudit code pour les membres des organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- aux articles L. 7125-21 et L. 7227-22 dudit code pour les conseillers à l'assemblée de Guyane et à celle de Martinique ;
- à l'article L. 123-8 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, pour les élus municipaux de cette collectivité.

L'écrêtement est également applicable en Polynésie française, aux termes de l'article L. 2573-7 du CGCT.

(1) Ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

• Ces dispositions concernent les SEML, mais pas l'ensemble des entreprises publiques locales (EPL), pas plus que les filiales des EPL.

Cette lacune avait été déplorée par la Cour des comptes dans un référé de juin 2017, dans lequel la Cour recommandait d'« *étendre le pouvoir de décision des assemblées délibérantes des collectivités et groupements actionnaires à l'ensemble des rémunérations, avantages et moyens de travail de toute nature perçus par les élus d'une entreprise publique locale et de ses filiales directes et indirectes, quelle que soit leur fonction ainsi que leur écrêtement dans les conditions de droit commun* »⁽¹⁾.

• Tirant les conséquences de ce constat, et pour améliorer l'encadrement des rémunérations perçues par les élus locaux, le présent article élargit à l'ensemble des EPL et de leurs filiales :

– l'autorisation préalable de l'assemblée délibérante pour qu'une rémunération soit perçue par l'élu – modifiant à cet effet l'article L. 1524-5 du CGCT ;

– l'application de l'écrêtement, en modifiant les articles du CGCT et du code des communes de Nouvelle-Calédonie précédemment mentionnés sur ce sujet.

Dans un souci d'exhaustivité, votre rapporteure souligne qu'une modification de l'article 4 de l'ordonnance du 13 décembre 1958 précitée devra également être apportée pour tirer les conséquences du dispositif proposé au présent article – ce qui suppose un véhicule organique.

*

* *

Article 73 quater B (nouveau)

(art. L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales)

Autorisation d'absence pour les élus siégeant au sein d'organismes nationaux pour y représenter des associations nationales d'élus

Introduit par la Commission

Cet article résulte de l'adoption de deux amendements identiques CL1081 et CL1387 de MM. Paul Molac et Jean-Félix Acquaviva (LT), d'une part, et de MM. Rémy Rebeyrotte et Christophe Castaner (LaREM), d'autre part, ayant recueilli un avis de sagesse de la rapporteure et un avis favorable du Gouvernement.

• Pour faciliter l'exercice de leur mandat électif, les élus locaux bénéficient d'autorisation d'absence de la part de leur employeur pour se rendre et participer :

(1) *Cour des comptes, 15 juin 2017, Les insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales, G/64-17-0518 E, page 13.*

- aux séances plénières de l’assemblée délibérante ;
- aux réunions des organes locaux, tels que les commissions instituées par une délibération de l’assemblée délibérante ;
- aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux d’organismes au sein desquels ils ont été désignés pour représenter la collectivité ou le groupement dont ils sont membres.

Le temps d’absence ainsi prévu ne peut dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile.

● Les hypothèses pour lesquelles les élus disposent d’autorisations d’absence n’incluent toutefois pas, ainsi qu’il ressort de l’énumération qui précède, la participation aux réunions d’organismes nationaux au sein desquels siègent les élus en qualité de représentants d’associations nationales d’élus locaux.

Or, de nombreux organismes prévoient une telle représentation, tels que :

– l’Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l’État et des collectivités territoriales (IRCANTEC), au conseil d’administration de laquelle siègent des représentants de l’Association des maires de France, de l’Association des départements de France et de Régions de France ;

– le Conseil national de l’enseignement supérieur et de la recherche (CNESER), où siègent deux représentant désignés par les associations de collectivités territoriales, dont un représentant les régions.

● La participation des élus à ces organismes relevant de l’exercice de leur mandat et étant destinée à représenter une association nationale d’élus, il apparaît cohérent d’étendre à ces hypothèses le régime d’autorisation d’absence : tel est l’objet du présent article.

● Précisons cependant que le dispositif prévu au présent article apparaît incomplet, ce qui a justifié l’avis de sagesse de votre rapporteure : seul l’article L. 2123-1 du CGCT est modifié, or il ne concerne que les élus municipaux.

Pour que les autres élus soient également éligibles aux autorisations d’absence, il conviendra donc de modifier les dispositions pertinentes, telles que l’article L. 3123-1 du CGCT pour les conseillers départementaux, l’article L. 4135-1 du même code pour les conseillers régionaux, l’article L. 7125-1 dudit code pour les élus à l’assemblée de Guyane et l’article L. 7227-1 dudit code pour les élus à l’assemblée de Martinique.

*

* *

Article 73 quater (Supprimé)

(art. L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales)

Habilitation des sociétés publiques locales à exercer des activités accessoires

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat en commission, prévoit de revenir sur le principe d'exclusivité qui régit les activités des sociétés publiques locales (SPL), en vertu duquel ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte des collectivités et groupements qui en sont les actionnaires.

En fixant à 80 % le seuil d'activités devant être exercées pour le compte des actionnaires, l'article permettrait aux SPL d'exercer des activités accessoires pour le compte de tiers, sans remettre en cause l'application de l'exception de quasi-régie s'agissant du droit de la commande publique.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'objet des activités des SPL a été modifié par la loi n° 2019-463 du 17 mai 2019, dont l'article 1^{er} a précisé que si la SPL exerce plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires.

Les dispositions en matière de commande publique ont été codifiées par l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

a. Les sociétés publiques locales

Prévues à l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les sociétés publiques locales (SPL) sont des sociétés créées par les collectivités territoriales et leurs groupements dans le cadre des compétences que la loi leur attribue.

Une SPL revêt la forme de société anonyme et est régie par le livre II du code de commerce.

Son capital est entièrement public, les collectivités et groupements qui l'ont créée en détenant la totalité.

Les compétences des SPL sont encadrées par la loi.

● D'une part, leur objet est strictement défini dans la mesure où, ainsi qu'il résulte du deuxième alinéa de l'article L. 1531-1 :

– les SPL sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou pour exploiter toute autre activité d'intérêt général ;

– si l'objet d'une SPL inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires ;

– la réalisation de l'objet de la SPL doit concourir à l'exercice d'au moins une compétence de chacun de ses actionnaires (collectivités territoriales ou groupements).

● D'autre part et surtout, aux termes du troisième alinéa de l'article L. 1531-1, **les activités exercées par une SPL doivent l'être exclusivement pour le compte de ses actionnaires** et sur le territoire de ceux-ci.

Une SPL peut toutefois également exercer ses activités pour le compte d'une SPL d'aménagement d'intérêt national, sous réserve qu'au moins un membre de la SPL exerce sur cette société d'aménagement un contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services : dans cette hypothèse, la SPL peut en effet être vue comme exerçant ses activités pour le compte du ou des membres contrôlant l'autre société, compte tenu précisément de ce contrôle.

Les SPL ne peuvent donc intervenir pour le compte de tiers.

b. L'exception de quasi-régie dans le droit de la commande publique

Certains contrats publics conclus entre des entités relevant du secteur public sont exclus du champ d'application du droit de la commande publique et ainsi dispensés de la mise en œuvre des obligations de publicité et de mise en concurrence : il s'agit des contrats de quasi-régie (ou « *in house* »), que caractérise une relation étroite entre le pouvoir adjudicateur et son cocontractant, ce dernier étant assimilé à un prolongement administratif du premier.

Les critères permettant de qualifier une quasi-régie sont définies par des directives européennes transposées dans le code de la commande publique (CCP) :

– à son article L. 2511-1 pour les marchés publics ;

– à son article L. 3211-1 pour les contrats de concession.

Trois critères sont ainsi prévus :

– le pouvoir adjudicateur doit exercer sur son cocontractant un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services – le contrôle analogue étant

défini comme l'exercice d'une influence décisive à la fois sur les objets stratégiques et sur les décisions importantes du cocontractant ;

– le cocontractant doit exercer plus de 80 % de son activité pour le compte du pouvoir adjudicateur ;

– aucune participation privée au capital n'est en principe admise, ce troisième critère faisant toutefois l'objet d'une dérogation encadrée s'agissant des « *formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive* » sur le cocontractant.

Cette dérogation à l'exclusion des capitaux privés suppose donc, outre l'absence d'influence et de capacité de contrôle ou de blocage, le fait que l'intervention des capitaux privés soit requise par la loi, visant ainsi les organismes publics à adhésion obligatoire d'opérateurs économiques privés spécifiques (opérateurs dont la participation au capital est rendue obligatoire par la loi) ⁽¹⁾.

Le Gouvernement a ainsi pu préciser, s'agissant des sociétés d'économie mixte locales (SEML) créées à l'initiative des collectivités et de leurs groupements et dont les capitaux sont mixtes, qu'elles ne peuvent bénéficier de l'exception de quasi-régie dans la mesure où le recours à une SEM n'est pas une obligation, mais une simple faculté offerte aux collectivités : elles ne répondent donc pas à la qualification d'organismes à adhésion obligatoire d'opérateurs économiques privés spécifiques que la loi identifie ⁽²⁾.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le Sénat a entendu assouplir le cadre d'exercice par les SPL de leurs activités, en leur ouvrant la possibilité d'intervenir pour le compte de tiers, de façon accessoire.

À cet effet, le présent article substitue à l'exclusivité qui prévaut actuellement dans l'exercice des activités d'une SPL pour le compte de ses actionnaires, un seuil fixé à 80 %, à l'image de ce qui est prévu pour les quasi-régies par le CCP.

Ne serait donc exigé un exercice d'activités pour le compte des actionnaires qu'à hauteur de plus de 80 %, permettant à une SPL d'exercer jusqu'à près de 20 % de ses activités au plus pour le compte de tiers.

Le pourcentage d'activités serait déterminé dans les conditions prévues à l'article L. 3211-5 du CCP, c'est-à-dire à partir du chiffre d'affaires total moyen ou

(1) Ainsi qu'il ressort du considérant 32 de l'exposé des motifs de la directive du 26 février 2014 sur les marchés publics (directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE).

(2) [Réponse à la question écrite n° 20276](#) de M. Hervé Saulignac, Journal officiel – Assemblée nationale, 28 janvier 2020, page 609.

de tout autre paramètre approprié fondé sur les activités ou, à défaut, à partir d'une estimation réaliste.

Ce dispositif résulte de l'adoption, en commission, d'un amendement de M. Patrick Chaize (LR) et plusieurs de ses collègues, sous-amendé par les co-rapporteurs du projet de loi.

3. La position de la Commission

Le dispositif proposé par le Sénat n'apparaît pas opportun :

– il s'écarte de la logique des SPL, qui est de réaliser l'intégralité des activités au profit des collectivités actionnaires, l'objet social de la SPL recoupant totalement les compétences de ces collectivités actionnaires – assurant en outre un ancrage territorial à ces sociétés ;

– il risque de déséquilibrer les conditions de concurrence entre les SPL et les autres entreprises, en particulier les TPE et PME, au détriment de celles-ci ;

– par l'introduction d'un seuil, il induit une marge d'erreur dans l'appréciation du volume d'activité, et donc un risque non seulement de requalification de contrats, aux conséquences particulièrement lourde, mais aussi pénal pour les élus – risque accentué par l'incertitude attachée aux modalités de calcul du seuil de 80 %, qui pourraient être sources de nombreux contentieux.

Comme le relevait l'Inspection générale de l'administration (IGA) en 2017 dans une revue de dépenses concernant les EPL, « *la SPL pourrait devenir, si on n'y prend pas garde, un instrument d'émancipation vis-à-vis des règles de concurrence et de contrôle des coûts du service public* »⁽¹⁾ – ce qui n'apparaît pas souhaitable.

Dans ces conditions, et en adoptant un amendement en ce sens de votre rapporteure ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article.

*

* *

(1) IGA, Revue de dépenses 2017, [La maîtrise des risques par les entreprises publiques locales](#), page 6.

Article 73 quinquies A (nouveau)

(art. 19 *septies* et 19 *decies* de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947)

**Extension des modalités de financement
des sociétés coopératives d'intérêt collectif**

Introduit par la Commission

Cet article résulte de l'adoption de deux amendements identiques CL1410 et CL1398 du Gouvernement et de Mme Anne-Laurence Petel et les membres du groupe LaREM, ayant fait l'objet d'un avis favorable de votre rapporteure.

Il vise à étendre les modalités de financement des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) par les collectivités territoriales et leur groupement, en comblant deux lacunes de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération ⁽¹⁾ :

– en étendant aux groupements de collectivités la faculté d'octroyer aux SCIC des subventions, qui n'était ouverte qu'aux collectivités elles-mêmes, à travers une modification de l'article 19 *decies* de cette loi ;

– en permettant à toutes les collectivités et à leurs groupements de consentir aux SCIC des avances en compte courant, dans les conditions prévues à l'article L. 1522-5 du code général des collectivités territoriales – qui prévoit des règles prudentielles et fixe les modalités d'allocation de ces avances ainsi que leur durée.

*

* *

Article 73 quinquies

(art. L. 243-8-1 [nouveau] et L. 243-9-1 [nouveau] du code des juridictions financières)

**Suivi des observations des chambres régionales des comptes
sur la gestion des entreprises publiques locales**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, complète le code des juridictions financières pour organiser le suivi des observations formulées par les chambres régionales des comptes (CRC) au titre du contrôle des entreprises publiques locales (EPL).

Transposant ce qui existe déjà en matière de suivi du contrôle des collectivités territoriales, le dispositif proposé prévoit :

(1) Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

– la communication du rapport d’observations de la CRC aux organes de direction de l’EPL, afin qu’il y donne lieu à un débat ;

– la présentation à l’assemblée générale de l’EPL, dans un délai d’un an à compter de la présentation du rapport d’observations, des actions entreprises à la suite de ce dernier – ces actions devant par ailleurs être communiquées à la CRC, ainsi qu’aux exécutifs des collectivités et établissements publics détenant une participation au capital de l’entreprise, pour qu’elles fassent l’objet d’un débat au sein de leurs assemblées délibérantes.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le code des juridictions financières a été modifié par l’ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016, qui a procédé au transfert de nombreuses dispositions et à la création d’autres, dont certaines sur le suivi des observations faites par les CRC dans le cadre de contrôle des collectivités territoriales.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission, à l’initiative de votre rapporteure, a complété le dispositif afin d’y inclure le contrôle par les CRC des filiales des EPL.

1. L’état du droit

● Ainsi que le prévoit le code des juridictions financières (CJF), les chambres régionales des comptes (CRC) contrôlent les comptes et examinent la gestion de différents organismes, dont les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en application de l’article L. 211-4 du CJF.

Pour exercer ces missions, les CRC, aux termes de l’article L. 211-3 du même code :

– vérifient sur pièces et sur place la régularité des dépenses et s’assurent de l’emploi régulier des crédits, fonds et valeurs ;

– examinent la régularité des actes de gestion, l’économie des moyens mis en œuvre et l’évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés.

● Une CRC peut en outre, en application de l’article L. 211-8 du CJF, contrôler les organismes, quel que soit leur statut juridique, lorsque les collectivités territoriales et, plus généralement, les organismes relevant de sa compétence :

– leur apportent un concours financier supérieur à 1 500 euros ;

– y détiennent plus de la moitié du capital ou des voix ;

– y exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Sont notamment concernées par ces dispositions les entreprises publiques locales (EPL), telles que les sociétés d'économie mixte locales (SEML) ou les sociétés publiques locales (SPL) ⁽¹⁾.

- Les observations définitives et les recommandations faites par une CRC dans le cadre d'un contrôle sont arrêtées sous la forme d'un rapport d'observations définitives (ROD) qui, aux termes de l'article L. 243-4 du CJF, doit être communiqué :

- pour les collectivités territoriales et les établissements publics, à l'ordonnateur ou au dirigeant ;

- pour les autres organismes, dont les EPL, au représentant de chacun de ces organismes, étant précisé que le ROD est également transmis à l'ordonnateur de la collectivité territoriale qui a apporté un concours financier, détient une part du capital ou des voix ou qui exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

- En application de l'article L. 243-6 du CJF, le rapport de la CRC fait l'objet d'un suivi.

Il est communiqué, par l'exécutif local, à l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement public, et fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée afin de donner lieu à un débat. Est cependant prévue, en période électorale, une interdiction de publication et de communication du rapport à ses destinataires ou à des tiers ⁽²⁾.

Ce suivi est complété par l'article L. 243-9 du CJF qui prévoit que, dans le délai d'un an à compter de la présentation du rapport à l'assemblée délibérante, un nouveau rapport est présenté devant celle-ci par l'ordonnateur de la collectivité ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP). Ce second rapport présente les actions entreprises à la suite des observations de la CRC, et est transmis à cette dernière. La CRC réalise une synthèse des rapports ainsi communiqués aux fins de présentation devant la conférence territoriale de l'action publique et de transmission à la Cour des comptes.

- En revanche, aucune disposition législative ne prévoit la communication du rapport relatif au contrôle d'une EPL aux organes de direction de cette dernière ni, par conséquent, de débat au sein de ces organes sur le document et de présentation des actions entreprises à la suite du rapport de la CRC.

(1) Pour une présentation des SEML et des SPL, il est renvoyé aux commentaires des articles 73 bis à 73 quater du présent projet de loi (cf. supra).

(2) Cette interdiction s'applique à compter du premier jour du troisième mois qui précède le mois durant lequel doit être procédé à des élections pour la collectivité, et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Résultant de l'adoption, en commission, de deux amendements identiques de M. Antoine Lefèvre (LR) et plusieurs de ses collègues, et de M. Hervé Marseille (UC), le présent article entend remédier à la lacune précédemment mentionnée s'agissant du suivi des observations faites par une CRC au titre du contrôle d'une EPL.

À cet effet, il introduit dans le CJF deux nouveaux articles L. 243-8-1 et L. 243-9-1 organisant les modalités de ce suivi.

● **Le nouvel article L. 243-8-1** transpose aux EPL les dispositions de l'article L. 243-6 du CJF, en prévoyant que le ROD de la CRC sur la gestion d'une EPL est communiqué au conseil d'administration ou au conseil de surveillance par le représentant de l'entreprise et fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour pour donner lieu à un débat au sein du conseil.

L'interdiction de publication et de communication est également transposée à l'égard du renouvellement de l'assemblée délibérante d'une ou plusieurs collectivités territoriales ou d'un EPCI-FP.

● **Le nouvel article L. 243-9-1**, quant à lui, transpose le dispositif prévu à l'article L. 243-9, et consacre la présentation devant l'assemblée générale de l'EPL, par le conseil d'administration ou le directoire⁽¹⁾, d'un rapport sur les actions entreprises à la suite des observations de la CRC.

Cette présentation doit intervenir dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport de la CRC au conseil d'administration ou de surveillance de l'entreprise (prévue par le nouvel article L. 243-8-1) ou, au plus tard, lors de la prochaine assemblée générale suivant ce délai.

Le rapport sur les actions entreprises doit être communiqué à la CRC, ainsi qu'à l'exécutif des collectivités et établissements publics détenant une participation au capital de l'EPL. Il fait alors l'objet au sein de de leurs assemblées délibérantes d'un débat dont le compte rendu est transmis à la CRC.

● Le dispositif proposé peut être rapproché de certaines des recommandations faites par la Cour des comptes en 2019 dans son rapport sur les SEML⁽²⁾, qu'il entend ainsi mettre en œuvre, ces recommandations consistant :

– en la présentation obligatoire aux organes de direction d'une SEM du rapport d'observations définitives d'une CRC (recommandation n° 4) ;

(1) *Pour mémoire, une société anonyme peut être moniste, et administrée par un conseil d'administration, ou dualiste, et alors dirigée par un directoire qui exerce ses fonctions sous le contrôle d'un conseil de surveillance.*

(2) *Cour des comptes, Les sociétés d'économie mixte locales – Un outil des collectivités à sécuriser, [Communication](#) à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2019, recommandations n°s 4 et 5.*

– en l’extension aux SEM de l’obligation de compte rendu des actions entreprises à la suite des observations d’une CRC, avec transmission de ce compte rendu aux collectivités et groupements actionnaires de la SEM (recommandation n° 5).

3. La position de la Commission

En plus de la correction d’une erreur de référence et d’un amendement rédactionnel proposés par votre rapporteure ayant fait l’objet d’avis favorables du Gouvernement, la Commission, sur la même initiative et suivant là aussi l’avis favorable du Gouvernement, a complété le dispositif introduit par le Sénat pour y inclure les modalités de contrôle de la CRC sur les filiales d’EPL :

– en instaurant une obligation d’inscription du rapport d’observations définitives concernant une filiale d’EPL à l’ordre du jour du plus prochain conseil d’administration ou de surveillance de l’EPL et de sa filiale, à l’instar de l’obligation qui pèse sur les collectivités territoriales ;

– en clarifiant l’obligation pour l’exécutif de la collectivité actionnaire de communiquer à l’assemblée délibérante de sa collectivité un rapport d’observations définitives qui porterait sur une filiale d’EPL ;

– en imposant la transmission du rapport d’observations définitives concernant la filiale à l’EPL actionnaire (en plus de la collectivité actionnaire de l’EPL, pour laquelle cette transmission est déjà prévue à l’article L. 243-4 du code des juridictions financières).

*

* *

Article 73 sexies (Supprimé)

(art. 238 bis du code général des impôts)

Extension du régime fiscal du mécénat aux sociétés publiques locales culturelles

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Introduit par le Sénat, cet article rend éligibles aux dons ouvrant droit à la réduction d’impôt en faveur du mécénat, les sociétés publiques locales (SPL) intervenant dans le domaine de la culture.

Il s’agit d’un dispositif voisin de mesures déjà adoptées par le Sénat dans le cadre des projets de loi de finances pour 2020 et 2021, que l’Assemblée nationale avait supprimées en nouvelle lecture.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

La réduction d'impôt en faveur du mécénat a fait l'objet d'une importante réforme dans le cadre de la loi de finances pour 2020.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

● Le dispositif en faveur du mécénat d'entreprise est prévu à l'article 238 *bis* du code général des impôts (CGI) et consiste en une réduction d'impôt en faveur des entreprises, au titre des dons qu'elles effectuent à certains organismes d'intérêt général, parmi lesquels :

– les musées de France (*b* du 1 de l'article 238 *bis*) ;

– les organismes dont l'activité principale est la présentation au public d'œuvres artistiques, incluant les sociétés de capitaux dont les actionnaires sont l'État ou un ou plusieurs établissements publics nationaux, le cas échéant conjointement avec une ou plusieurs collectivités territoriales (*e* du même 1).

● La réduction d'impôt est égale à 60 % du montant des dons faits, ces derniers étant retenus dans la limite de cinq pour mille du chiffre d'affaires de l'entreprise ou, si ce second montant est plus élevé, de 20 000 euros ⁽¹⁾.

Pour la fraction des dons qui excède 2 millions d'euros, le taux de la réduction d'impôt est ramené de 60 % à 40 % – étant précisé que cet abaissement du taux ne concerne pas les dons faits au profit d'organismes à but non lucratif aidant les personnes en difficulté en favorisant leur logement ou en leur fournissant gratuitement des repas, des soins ou des produits de première nécessité : pour ces dons, le taux demeure à 60 % indépendamment de leur montant.

Cette modulation du taux, ainsi que d'autres réformes du mécénat, résultent de la loi de finances pour 2020 ⁽²⁾.

● Pour une présentation complète et détaillée de ce dispositif fiscal, il est renvoyé aux commentaires de première et nouvelle lectures de l'article 50 du projet de loi de finances pour 2020 ⁽³⁾.

(1) Le plafond alternatif forfaitaire a été relevé de 10 000 euros à 20 000 euros par la loi de finances pour 2020 (loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, article 134).

(2) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, article 134.

(3) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, tome III : Examen de la seconde partie du projet de loi de finances, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301, 10 octobre 2019, pages 202 à 242 ; Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, Volume 1, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2504, 13 décembre 2019, pages 598 à 611.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

● Le présent article a été introduit par le Sénat à la suite de l'adoption, en commission, de trois amendements identiques de M. Antoine Lefèvre (LR) et plusieurs de ses collègues, de M. Hervé Marseille (UC) et de Mme Sylvie Robert et les membres du groupe SER, sous-amendés par la co-rapporteuse Françoise Gatel.

Il vise à étendre le dispositif du mécénat d'entreprise en élargissant le champ des organismes bénéficiaires des dons ouvrant droit, pour les entreprises mécènes, à la réduction d'impôt prévue à l'article 238 *bis* du CGI, pour y inclure les sociétés publiques locales (SPL) intervenant en matière culturelle.

● Pour mémoire, et aux termes de l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les SPL sont des sociétés dont le capital est entièrement détenu par les collectivités territoriales ou leurs groupements qui les ont créées ; elles exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires.

Il est renvoyé au commentaire de l'article 73 *quater* du présent projet de loi pour une présentation plus détaillée des SPL (*cf. supra*).

● Ainsi qu'il a été vu, si les sociétés de capitaux culturelles peuvent être éligibles aux dons dans le cadre du mécénat, c'est à la condition que ses actionnaires soient, obligatoirement, l'État ou un ou plusieurs établissements publics nationaux et, à titre facultatif, des collectivités territoriales.

Le dispositif proposé, au **1° du I du présent article**, élargit ce champ en rendant éligibles les sociétés dont les actionnaires sont uniquement des collectivités ou leurs groupements, visant ainsi les SPL.

Le **2° du même I** étend quant à lui l'objet que l'activité principale des sociétés éligibles doit avoir, en ajoutant à la liste des activités de présentation au public d'œuvres :

– « *plus largement toute activité à caractère culturel* » qui fait l'objet d'une délégation de service public ;

– la gestion d'un musée de France.

● Aux termes du **II du présent article**, ce dispositif s'appliquerait à compter du 1^{er} janvier 2022.

● Le **III de l'article** constitue le gage de la perte de recettes fiscales induites par l'élargissement du champ de la réduction d'impôt en faveur du mécénat, conformément aux exigences résultant de l'article 40 de la Constitution.

3. La position de la Commission

- À titre liminaire, soulignons que le dispositif qu’a introduit le Sénat n’est, dans son principe, pas inédit.

Il est en effet voisin d’autres propositions que l’Assemblée nationale n’a pas retenues dans le cadre des projets de loi de finances pour 2019, 2020, 2021 et, récemment, 2022 – incluant la suppression, en nouvelle lecture, d’ajouts en ce sens faits par le Sénat dans les projets de loi de finances pour 2020 (à travers une modification de son article 50) et 2021 (dans un article 2 *bis* D).

La position constante de la commission des finances de notre assemblée, et de cette dernière, a été de ne pas accepter ce type de dispositif.

Par cohérence avec cette position constante, il paraît logique de supprimer le présent article. Au demeurant, il convient de noter qu’il s’agit d’une modification d’un dispositif fiscal qui aurait plus sa place dans le cadre d’un projet de loi de finances que dans le présent texte, dont ce n’est pas l’objet, et qui gagnerait à être examinée par la commission des finances, compétente en matière fiscale.

Au-delà de ces observations, plusieurs motifs de fond appuient la suppression du présent article.

- En premier lieu, le droit actuel offre déjà des outils aux collectivités pour soutenir des activités culturelles.

D’une part, rappelons que le mécénat est déjà ouvert aux dons à destination des musées de France et des sociétés de capitaux associant l’État et les collectivités territoriales.

D’autre part, les collectivités territoriales peuvent, si elles le souhaitent, créer des fonds de dotation qui, eux, sont éligibles aux dons ouvrant droit au mécénat.

- En deuxième lieu, si l’exigence d’une association de l’État peut, de prime abord, sembler restrictive, elle se révèle en fait vertueuse, et peut être rapprochée, à titre de comparaison, du régime des établissements publics de coopération culturelle (EPCC). Les EPCC, prévus à l’article L. 1431-1 du CGCT, sont chargés de la gestion d’un service public culturel et doivent associer l’État.

L’encadrement qui prévaut, pour les EPCC, en matière de gestion d’un service public culturel, paraît devoir s’appliquer à plus forte raison aux structures éligibles à des dons ouvrant droit à des avantages fiscaux.

- En troisième lieu, l’extension proposée par le Sénat présente une double difficulté, de principe et juridique, dans la mesure où certaines SPL rendues éligibles aux dons pourraient avoir une activité lucrative :

- cela s’écarte de la philosophie du mécénat et de son économie générale ;

– il pourrait y avoir un risque juridique au regard des règles en matière de commande publique, de concurrence et d’aides d’État.

- En quatrième lieu, l’extension du champ des activités culturelles est présentée en lien avec l’ouverture des dons aux SPL, mais elle est en réalité plus large.

En effet, la rédaction du dispositif concernera non seulement les SPL, mais plus généralement toutes les structures mentionnées au *e* du 1 de l’article 238 *bis* dès lors qu’elles sont titulaires d’une délégation de service public.

- En cinquième lieu, si l’objectif poursuivi par les sénateurs est de soutenir financièrement les SPL, notamment dans le contexte difficile liées à la pandémie de covid-19, l’outil de la réduction d’impôt n’est pas forcément le plus approprié.

En effet, le soutien serait indirect, reposant sur un caractère incitatif : le gain fiscal serait perçu par les entreprises mécènes, et ce serait la perspective de ce gain – perçu avec une année de décalage – qui les motiverait à effectuer des dons. Notons au demeurant que l’avantage fiscal ne constitue pas la seule, ni même la principale motivation des mécènes ⁽¹⁾.

Un soutien direct, passant par des crédits budgétaires, bénéficierait largement plus aux SPL que le Sénat entend aider. À cet égard, rappelons que la loi de finances pour 2021 avait prévu plusieurs centaines de millions d’euros destinés à soutenir, dans les territoires, les musées, les manifestations culturelles et les filières culturelles existantes, pour les aider dans un contexte économique et sanitaire difficile.

- En sixième et dernier lieu, le dispositif présente une difficulté quant à son application dans le temps. Le II du présent article prévoit en effet son application à compter du 1^{er} janvier 2022, mais aucune précision ne permet de savoir si cela doit s’entendre comme s’appliquant aux dons effectués à compter de cette date, ou à l’impôt qui serait dû ou liquidé à compter de 2022.

La seconde hypothèse semble être celle résultant de la lettre du dispositif, dans la mesure où, lorsqu’une réforme du mécénat est adoptée, il est expressément prévu que son application porte sur les versements effectués durant les exercices clos à compter d’une date donnée (voir par exemple le III de l’article 134 de la loi de finances pour 2020 précitée).

Dès lors, l’article doit s’entendre comme s’appliquant à l’impôt sur le revenu et à l’impôt sur les sociétés dus et liquidés à partir de 2022, ce qui inclut les impôts dus au titre de l’année 2021 et liquidés en 2022.

Une telle application temporelle aura ainsi pour conséquence de porter notamment sur des dons déjà effectués (en 2021), aboutissant à un pur effet

(1) Joël Giraud, rapport n° 2301 précité, pages 239 et 240.

d'aubaine puisque ces dons n'ouvraient droit à aucun avantage fiscal lorsqu'ils ont été faits. Un tel effet d'aubaine n'est pas souhaitable.

● Pour l'ensemble de ces raisons, et à l'initiative de votre rapporteure, la Commission a supprimé cet article.

*

* *

Article 73 septies

(art. L. 4122-8 du code de la défense, art. L. 131-10 et L. 231-4-4 du code de justice administrative, art. L. 120-13 et L. 220-11 du code des juridictions financières art. 25 *quinquies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et art. 4 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique)

Dispense de déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts en cas de cessation de fonctions avant deux mois

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Introduit par le Sénat, le présent article dispense du dépôt de la déclaration de situation patrimoniale et de la déclaration d'intérêts les personnes étant soumise à cette obligation, lorsqu'elles ont quitté les fonctions justifiant ce dépôt avant l'expiration du délai légal de dépôt de deux mois.

Il s'agit de la mise en œuvre d'une recommandation faite par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans son rapport d'activité 2020.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions relatives à la transparence de la vie publique, en particulier s'agissant du champ des obligations déclaratives auprès de la HATVP, ont été renforcées par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a, par cohérence, étendu la dispense prévue au présent article aux autres fonctions au titre desquelles des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts sont déposées auprès de la HATVP.

1. L'état du droit

● En application du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ⁽¹⁾, un certain nombre de responsables publics sont tenus d'adresser au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonctions, une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts.

Sont concernés par cette obligation, aux termes de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 précitée :

- les représentants français au Parlement européen ;
- les présidents des exécutifs locaux – pour les maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, sont prévus des seuils démographiques (population supérieure à 20 000 habitants) et de moyens financiers – ainsi que leurs directeurs, directeurs-adjoints et chefs de cabinet ;
- s'ils sont titulaires d'une délégation, les conseillers régionaux et départementaux, les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants et les vice-présidents d'établissement publics de coopération intercommunale de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon ;
- les membres des cabinets ministériels, les collaborateurs du Président de la République et les collaborateurs des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- le Déontologue de l'Assemblée nationale ⁽²⁾ ;
- certaines personnes exerçant des fonctions au sein d'autorités administratives indépendantes, tels que les membres des collèges, ceux des commissions investies de pouvoirs de sanctions ou encore les directeurs généraux ;
- le médiateur du cinéma, le médiateur du livre et le médiateur de la musique ;
- toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement et pour lesquels elle a été nommée en conseil des ministres.

Sont également concernés, en application des III et IV de cet article 11, les dirigeants de certaines sociétés, établissements publics et organismes, ainsi que certains hauts responsables du sport français.

(1) Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

(2) Sont mentionnés les membres des organes chargés de la déontologie parlementaire dans chacune des deux assemblées, sauf s'ils sont déjà soumis à cette obligation en leur qualité de députés ou sénateurs ; or, l'organe chargé de la déontologie du Sénat est un comité composé de sénateurs, soumis en cette qualité à ces obligations en application des articles LO. 135-1 et LO. 296 du code électoral (cf. infra).

- Les membres du Gouvernement sont eux aussi soumis à de telles obligations déclarative, dans un délai de deux mois suivant leur nomination, en application de l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

Il en est de même pour les parlementaires, en application de l'article LO. 135-1 du code électoral (applicable non seulement aux députés, qu'il mentionne expressément, mais aussi aux sénateurs en vertu de l'article LO. 296 du même code).

- Une obligation déclarative similaire est prévue pour certains fonctionnaires à l'article 25 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires ⁽¹⁾.

Les fonctionnaires dont le niveau hiérarchique de l'emploi dans lequel ils sont nommés le justifie doivent, en application de cet article, adresser au président de la HATVP, dans les deux mois qui suivent leur nomination, une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leur situation patrimoniale ⁽²⁾.

- Ces obligations déclaratives doivent être respectées quelle que soit la durée des fonctions au titre desquelles les déclarations sont dues.

Leur non-respect emporte de lourdes conséquences :

– en application des articles 26 de la loi du 11 octobre 2013 précitée et 25 *sexies* de la loi du 13 juillet 1983 précitée, est prévue une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende – qui peut être assortie à titre complémentaire d'une interdiction des droits civiques et d'une interdiction d'exercer une fonction publique ;

– en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral, les candidats à une élection soumis à l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale sont privés du bénéfice du remboursement forfaitaire des dépenses électorales s'ils n'ont pas déposé leur déclaration dans le délai légal de deux mois.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

- Le présent article est issu de l'adoption en commission d'un amendement de M. Christian Klinger (LR), et tend à simplifier le cadre déclaratif à la HATVP.

Il prévoit ainsi de dispenser du dépôt de déclaration les personnes qui, bien qu'en principe soumises à cette obligation, ont quitté leurs fonctions moins de deux mois après leur entrée en fonction ou leur nomination, c'est-à-dire avant l'expiration du délai légal de dépôt des déclarations.

(1) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

(2) L'article 25 ter de la même loi prévoit également une déclaration d'intérêts, mais sa temporalité est différente : la nomination du fonctionnaire est conditionnée au dépôt de cette déclaration, qui est fait auprès de l'autorité de nomination ou de l'autorité hiérarchique, et non auprès de la HATVP.

Le dispositif proposé modifie à cet effet le I des articles 11 de la loi du 11 octobre 2013 précitée et 25 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 précitée.

● Notons que ce dispositif correspond à une partie de la proposition n° 4 faite par la HATVP dans son rapport d'activité 2020. La HATVP considérait en effet que, « *lorsque la personne quitte ses fonctions après les avoir occupées moins de deux mois et n'a pas déposé ses déclarations dans l'intervalle, l'obligation de dépôt paraît superflue et excessive, dans la mesure où les risques pour une durée si courte peuvent être considérés comme très limités* »⁽¹⁾.

3. La position de la Commission

Le dispositif proposé, qui met en œuvre une proposition de la HATVP, constitue une mesure de simplification qui paraît bienvenue.

● Tout en validant le principe, la Commission, en adoptant un amendement de votre rapporteure ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement, a étendu son application aux autres fonctions au titre desquelles des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts sont déposées, à savoir :

– les membres du Gouvernement (article 4 de la loi du 11 octobre 2013 précitée) ;

– certains militaires, tels que les officiers généraux (article L. 4122-8 du code de la défense) ;

– les membres du Conseil d'État et les magistrats administratifs (articles L. 131-7, L. 131-10, L. 231-4-1 et L. 231-4-4 du code de justice administrative) ;

– les membres de la Cour des comptes et les magistrats financiers (articles L. 120-10, L. 120-13, L. 220-8 et L. 220-11 du code des juridictions financières).

Il ne semble en effet exister aucune raison d'exclure ces fonctions de la souplesse proposée par le Sénat. Rappelons à cet égard que le doublement du délai de dispense de dépôt d'une nouvelle déclaration de situation patrimoniale auquel avait procédé la loi du 15 septembre 2017 précitée (*cf. infra*, article 73 *octies*) incluait aussi ces dispositions. Au demeurant, les membres du Gouvernement sont expressément mentionnés à titre d'exemple par la HATVP à l'appui de sa proposition⁽²⁾ : ne pas les inclure serait pour le moins surprenant.

Notons cependant que, s'agissant des militaires, des membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes, des magistrats administratifs et des magistrats financiers, la déclaration d'intérêts n'est pas incluse dans les modifications apportées au présent article, dans la mesure où elle n'est pas établie auprès de la HATVP.

(1) HATVP, [Rapport d'activité 2020](#), page 68, édité en mai 2021.

(2) Ibid.

● Pour être totalement exhaustif, il conviendra également de modifier les dispositions organiques prévoyant des obligations déclaratives similaires au titre de certaines fonctions :

- les députés et sénateurs (article LO. 135-1 du code électoral ⁽¹⁾) ; §
- les membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) ⁽²⁾ ;
- les magistrats judiciaires ⁽³⁾ ;
- les membres du Conseil supérieur de la magistrature ⁽⁴⁾.

Une telle évolution supposera un véhicule organique, et ne peut donc être réalisée dans le cadre du présent projet de loi.

Enfin, votre rapporteure tient à préciser que la dispense de déclaration prévue au présent article concerne non seulement la déclaration d'entrée en fonctions, mais aussi celle prévue au titre de la cessation des fonctions. Il serait en effet absurde d'imposer la seconde déclaration alors que la première fait l'objet d'une dispense, l'objet de la seconde étant de permettre une comparaison des deux déclarations et d'apprécier l'évolution de la situation de la personne.

Aussi, si la rédaction proposée insère la dispense au sein des dispositions relatives à la déclaration d'entrée en fonctions, les termes « aucune déclaration » concernent bien, outre cette déclaration, celle prévue lors de la cessation des fonctions.

*
* *

Article 73 octies

(art. L. 4122-8 du code de la défense, art. L. 131-10 et L. 231-4-4 du code de justice administrative, art. L. 120-13 et L. 220-11 du code des juridictions financières art. 4 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique)

Déclaration d'intérêts unique

Adopté par la Commission avec modifications

(1) Si cet article ne fait mention que des députés, il est applicable aux sénateurs en application de l'article LO. 296 du code électoral.

(2) En application de l'article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental (déclaration d'intérêts).

(3) En application de l'article 7-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

(4) En application des articles 10-1-1 et 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Dans la continuité du processus de simplification du cadre déclaratif à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) engagé avec l'article 73 *septies*, le présent article, introduit par le Sénat, dispense les personnes soumises à l'obligation de déposer une déclaration d'intérêts en application de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, lorsqu'ils ont déjà déposé une déclaration d'intérêts dans les six mois qui précèdent.

Il s'agit de la transposition, avec aménagements, à la déclaration d'intérêts, d'une dispense déjà prévue pour la déclaration de situation patrimoniale.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a porté de six mois à un an le délai pendant lequel un responsable public est dispensé de déposer une nouvelle déclaration de situation patrimoniale après qu'il en a déposé une au titre d'une autre fonction.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Sur proposition de votre rapporteure, la Commission a remplacé la dispense proposée par le Sénat par un mécanisme d'actualisation de la déclaration d'intérêts, en fonction des nouveaux mandats et fonctions exercés, tout en étendant le champ du dispositif aux autres fonctions pour lesquelles une telle déclaration auprès de la HATVP est prévue.

Elle a par ailleurs harmonisé la liste des déclarations dont le dépôt permet d'alléger les obligations déclaratives ultérieures.

1. L'état du droit

● Ainsi qu'il a été vu dans le cadre du commentaire de l'article 73 *septies*, certains responsables publics, tels que les membres du Gouvernement, les députés européens, certains élus locaux, les membres d'un cabinet ou encore ceux des autorités administratives indépendantes, sont soumis à l'obligation de déclarer auprès du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) leur situation patrimoniale et leurs intérêts, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction.

Ces obligations résultent des articles 4 et 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique⁽¹⁾. Pour les parlementaires, ces obligations déclaratives sont prévues à l'article LO. 135-1 du code électoral.

● Si la personne a déjà, depuis moins d'un an, établi une déclaration de situation patrimoniale en application des articles 4 ou 11 de la loi du 11 octobre

(1) Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

2013 précitée ou de l'article LO. 135-1 du code électoral, aucune nouvelle déclaration d'entrée en fonction n'est exigée (et le contenu de la déclaration de fin de fonctions est allégé) ⁽¹⁾.

Le délai d'un an, durant lequel le dépôt antérieur d'une déclaration de situation patrimoniale dispense d'en déposer une autre résulte de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ⁽²⁾ ; il était auparavant de six mois.

• Ces aménagements, cependant, ne s'appliquent pas aux déclarations d'intérêts, pouvant ainsi conduire à ce qu'une même personne doive adresser, la même année et parfois à quelques semaines d'intervalle, plusieurs déclarations d'intérêts au président de la HATVP.

À titre d'exemple, une personne élue maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, puis président d'un établissement public de coopération communale, et enfin président d'une société publique locale, tout cela dans l'intervalle de quelques semaines, serait tenu au dépôt :

– d'une seule déclaration patrimoniale, conformément aux aménagements précédemment présentés ;

– mais de trois déclarations d'intérêts distinctes, une au titre de chacune des fonctions assujettissant à l'obligation déclarative.

Or, il est plus que probable que le contenu des trois déclarations d'intérêts soit le même.

• Cette situation avait été soulignée par la HATVP dans son rapport d'activités 2020 : elle y indiquait que « *ce processus ne paraît pas optimal et représente une contrainte excessive pour le déclarant comme pour la Haute autorité* » ⁽³⁾.

La HATVP suggérait ainsi, dans sa proposition n° 4, de simplifier les obligations en n'exigeant qu'une seule déclaration d'intérêts ⁽⁴⁾.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

• Introduit par le Sénat à la suite de l'adoption en commission d'un amendement de M. Christian Klinger (LR), le présent article, comme le précédent, s'inscrit dans la volonté de simplifier le cadre déclaratif auprès de la HATVP.

(1) Ces aménagements résultent du dernier alinéa du I de l'article 4 et du troisième alinéa du II de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, et du quatrième alinéa de l'article LO.135-1 du code électoral.

(2) Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, article 8.

(3) HATVP, [Rapport d'activité 2020](#), page 67, édité en mai 2021.

(4) Id., page 68.

Mettant en œuvre une partie de la proposition n° 4 faite par la Haute Autorité dans son rapport d'activité 2020, il modifie l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 précitée pour prévoir le principe d'une dispense de dépôt d'une déclaration d'intérêts lorsqu'une telle déclaration a été déposée depuis moins de six mois.

Concrètement, le **1° du présent article** insère au I de cet article 11 deux nouveaux alinéas.

- Le premier alinéa dispense du dépôt d'une nouvelle déclaration patrimoniale d'entrée en fonctions lorsqu'une telle déclaration a été déposée depuis moins d'un an au titre des articles 4 ou 11 de la loi du 11 octobre 2013, ou de l'article LO. 135-1 du code électoral.

Par coordination, le **2° du présent article** modifie le II de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, en cantonnant son objet aux allègements de la déclaration de situation patrimoniale de fin de fonctions – la partie relative à la dispense de déclaration d'entrée en fonction étant déplacée dans le nouvel alinéa introduit au i de cet article 11.

- Le second nouvel alinéa prévoit une dispense similaire s'agissant de la déclaration d'intérêts, le délai applicable étant ici de six mois et non d'un an.

3. La position de la Commission

Comme l'article 73 *septies*, le présent article entend mettre en œuvre une recommandation de la HATVP destinée à simplifier et alléger le cadre déclaratif applicable aux responsables publics, sans compromettre la finalité des mesures en matière de transparence.

Notons à cet égard que le dispositif proposé ne modifie pas le dernier alinéa du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, qui impose le dépôt d'une nouvelle déclaration en cas de modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts. La dispense prévue au présent article ne fera donc pas obstacle à ce qu'une nouvelle déclaration soit déposée dans une telle hypothèse d'évolution substantielle.

La finalité du dispositif introduit par le Sénat a donc été approuvée par la Commission, mais celle-ci, à l'initiative de votre rapporteure et en suivant l'avis favorable du Gouvernement, y a apporté plusieurs modifications, une sur l'économie générale de la mesure, les autres sur son champ.

a. Le remplacement de la dispense prévue par un mécanisme de mise à jour régulière

La modification de l'économie générale de la mesure consiste en une substitution à la dispense proposée par le Sénat d'un mécanisme de mise à jour régulière.

Le Sénat, par parallélisme avec ce qui est prévu pour la déclaration de situation patrimoniale, a en effet mis en place une dispense générale de déclaration d'intérêts si une telle déclaration a déjà été faite. Or, ce parallélisme est contestable, en ce que le patrimoine doit être distingué des intérêts, et que si des nouvelles fonctions conduisent rarement à une évolution du patrimoine, il en va différemment s'agissant des intérêts et des possibles conflits d'intérêts.

A donc été privilégié une actualisation de la déclaration d'intérêts déjà déposée, afin d'y intégrer les nouvelles fonctions et, le cas échéant, les nouveaux intérêts.

b. L'extension du champ d'application du mécanisme de mise à jour de la déclaration d'intérêts

Le champ du mécanisme de mise à jour de la déclaration d'intérêts a été étendu sur deux aspects :

– d'autres fonctions soumises à une telle obligation déclarative ont été rendues éligibles à ce mécanisme ;

– la liste des déclarations d'intérêts déposées au titre de fonctions déjà occupées, et justifiant la mise en œuvre du mécanisme, a été harmonisée.

● En premier lieu, le **mécanisme de mise à jour de la déclaration d'intérêts** complète a été **étendu à d'autres fonctions**, de façon similaire à l'extension du champ d'application de l'article 73 *septies* : membres du Gouvernement, militaires, membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes, magistrats administratifs et financiers.

● En second lieu, la Commission a procédé à une **harmonisation des multiples dispositions régissant les obligations déclaratives, s'agissant des déclarations dont le dépôt antérieur peut faire jouer le mécanisme de mise à jour**, et a **élargi la liste des déclarations rendant applicable ce mécanisme**.

En effet, en l'état du droit, les déclarations (de situation patrimoniale) dispensant de redépôt peuvent varier selon les textes, et donc les fonctions :

– sont systématiquement mentionnées, outre la déclaration prévue par l'article concerné, les déclarations déposées en application des articles 4 et 11 de la loi du 11 octobre 2013 précitée ou de l'article LO. 135-1 du code électoral ;

– mais d'autres déclarations peuvent être mentionnées : tel est le cas pour les membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), pour lesquels la dispense concerne aussi les déclarations de situation patrimoniale déposées sur le

fondement du code de justice administrative ou du code des juridictions financières ⁽¹⁾.

Or, ces différentes déclarations ont un contenu très similaire, pour ne pas dire identique :

– le contenu des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des personnes mentionnées aux articles 4 et 11 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, des députés et sénateurs et des membres du CESE est défini par les mêmes dispositions, à savoir le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 ⁽²⁾ ;

– le contenu des déclarations devant être remis par les membres du CSM et les magistrats est calqué sur celui de l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013 précitée ⁽³⁾ ;

– le contenu de la déclaration de situation patrimoniale des militaires est celui défini par le décret du 23 décembre 2013 précité, en application de l'article R. 4122-45 du code de la défense ;

– il en va de même pour la déclaration de situation patrimoniale de certains fonctionnaires, prévue à l'article 25 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 ⁽⁴⁾, les dispositions réglementaires prises pour l'application de cet article renvoyant au décret du 23 décembre 2013 précité ⁽⁵⁾ ;

– les déclarations de situation patrimoniale des membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes, et des magistrats administratifs et financiers voient leur contenu défini par renvoi à l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013 précité.

Notons que les déclarations d'intérêts qui ne sont pas transmises à la HATVP n'ont pas été incluses dans les modifications apportées par la Commission au présent article (tel est le cas, notamment, des déclarations d'intérêts des magistrats judiciaires, administratifs et financiers).

• Dans un souci d'exhaustivité, et à l'image de ce qui a été indiqué dans le commentaire de l'article 73 *septies*, il serait souhaitable de modifier les dispositions organiques en vigueur en leur transposant le dispositif prévu au présent article.

(1) En vertu du III de l'article 7-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, applicable aux membres du CSM sur le fondement de l'article 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

(2) Décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

(3) III de l'article 7-2 (déclaration d'intérêts) et II de l'article 7-3 (déclaration de situation patrimoniale) de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

(4) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

(5) Décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article 25 *quinquies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, article 7.

Une telle modification serait en outre l'occasion d'harmoniser les délais de dispense pour les déclarations de situation patrimoniale : alors que les dispositions ordinaires et la plupart des dispositions organiques retiennent un délai d'un an, celles applicables aux membres du CSM prévoient un délai de six mois.

*

* *

Article 73 nonies (nouveau)

(art. L. 1524-5-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Formation des élus siégeant dans les organes des sociétés d'économie mixte locales

Introduit par la Commission

● Le présent article a été introduit par la Commission à la suite de l'adoption de l'amendement CL596 de M. Raphaël Schellenberger (LR) et plusieurs de ses collègues, ayant fait l'objet d'une demande de retrait de la part de la rapporteure et d'un avis de sagesse de la part du Gouvernement.

Il prévoit, à travers un nouvel article L. 1524-5-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'obligation pour une société d'économie mixte locale (SEML) de proposer aux élus locaux qui siègent dans ses organes de direction une formation, dans l'année suivant la nomination de ces élus – sont concernés les élus siégeant en qualité d'administrateur (pour les SEML monistes) ou de membre du conseil de surveillance (pour les SEML dualistes, avec directoire et conseil de surveillance).

La formation proposée doit porter sur le fonctionnement d'une société anonyme, le contrôle financier, les missions du conseil d'administration, le management et la stratégie d'entreprise.

● L'invitation de la rapporteure à ce que l'amendement soit retiré n'était pas fondée sur une opposition de principe au dispositif proposé ; elle reposait sur le fait que :

- l'offre de formation des élus est déjà bien fournie ;
- le dispositif présentait certaines difficultés de forme et de fond.

S'agissant du droit existant, une récente réforme⁽¹⁾ a substantiellement étoffé l'offre de formation des élus, qui ont désormais droit :

(1) Ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux ; ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie ; loi n° 2021-771 du 17 juin 2021 ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux.

- à une formation adaptée à leur fonction ;
- à une formation obligatoire la première année du mandat, pour les élus titulaires d’une délégation ;
- au droit individuel à la formation, qui peut être largement mobilisé ;
- à l’accès gratuit à des modules de formation nécessaires à l’exercice du mandat.

Par ailleurs, un répertoire des formations sera mis à la disposition des collectivités en 2022.

S’agissant des difficultés présentées par le dispositif prévu au présent article, peuvent être mentionnées :

- une redondance sur la temporalité de la proposition de la formation, mentionnée à deux reprises ;
- l’absence de certitude sur l’inclusion, dans les fonctions que peuvent exercer les élus concernés, de celle de président-directeur-général d’une SEML moniste ;
- l’absence de mention, dans le contenu de la formation, du rôle des élus siégeant dans une SEML dualiste, rien n’étant prévu sur le conseil de surveillance et le directoire (alors que les élus, membres du premier, seront amenés à contrôler le second).

*
* *

Article 73 decies (nouveau)

(art. 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013)

**Clarification du contenu de la déclaration d'intérêts
en y incluant les mandats et fonctions des cinq dernières années**

Introduit par la Commission

Le présent article résulte de l’adoption par la Commission de l’amendement CL1618 de la rapporteure sur lequel le Gouvernement a émis un avis favorable.

Il apporte une clarification au contenu de la déclaration d’intérêts que certains responsables publics doivent déposer auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Fixé au III de l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ⁽¹⁾ – et, pour les parlementaires, au III de l'article LO. 135-1 du code électoral –, ce contenu inclut notamment les activités professionnelles rémunérées et les activités de consultant exercées à la date de la nomination et au cours des cinq années précédentes (1° à 3° du III).

S'agissant des fonctions et mandats électifs, en revanche, la loi ne prévoit de mentionner que ceux exercés à la date de nomination (9° du III).

Or, il apparaît utile de disposer des informations sur les fonctions et mandats électifs exercés au cours des cinq années ayant précédé la nomination – en particulier pour apprécier un éventuel conflit d'intérêts, qui peut exister entre deux intérêts publics aux termes de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

Dès lors, le présent article intègre au contenu de la déclaration d'intérêts les fonctions et mandats exercées les cinq années précédant la nomination, modifiant à cet effet le 9° du III de l'article 4 de la loi du 11 octobre précitée. Il s'agit non seulement d'une précision, mais aussi d'une clarification : d'après les informations obtenues par votre rapporteure, certains élus faisaient déjà mention, dans leurs déclarations d'intérêts, des fonctions et mandats passés.

Il conviendra d'harmoniser en conséquence les dispositions organiques lorsqu'un véhicule de cette nature en donnera l'occasion.

*

* *

Article 73 undecies (nouveau)

(art. 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013)

Harmonisation du délai de dépôt des déclarations de fin de fonctions auprès de la HATVP

Introduit par la Commission

Le présent article est le fruit de l'adoption, par la Commission, de l'amendement CL1619 de votre rapporteure ayant reçu un avis favorable de la part du Gouvernement.

Il complète l'édifice précédemment abordé de simplification des obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), cette fois en matière de délais.

En l'état du droit, alors que le dépôt de la déclaration de fin de fonctions doit, pour la plupart des responsables publics, intervenir dans les deux mois qui suivent la cessation des fonctions, il fait l'objet de règles particulières s'agissant des

(1) Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

élus locaux, des représentants français au Parlement européen et des parlementaires : pour ces responsables publics, le dépôt de la déclaration de situation patrimoniale de fin de fonctions doit intervenir avant la cessation de ces fonctions, deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat (aux termes du premier alinéa du II de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ⁽¹⁾).

Les députés et sénateurs sont eux aussi tenus de déposer leur déclaration de fin de mandat avant le terme de ce dernier – sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant cette échéance, ainsi que le prévoit l'article LO. 135-1 du code électoral.

Il est cependant apparu que ce dépôt avant la fin du mandat ne paraît se justifier :

– ni par des raisons de transparence, dans la mesure où les déclarations ne sont pas rendues publiques ;

– ni pour assurer un contrôle par la HATVP préalable à une éventuelle candidature à un nouveau mandat, dans la mesure où le temps dont dispose la HATVP est insuffisant pour lui permettre de procéder à un tel contrôle.

Par ailleurs, la différence de temporalité selon les fonctions peut être source de confusion et induit une complexité certaine, accrue par l'existence d'un calendrier de dépôt différent si la cessation du mandat est due à la dissolution de l'assemblée concernée ou à une cause autre que le décès : le délai de droit commun, soit deux mois après la cessation des fonctions, est alors applicable.

Afin de simplifier les obligations déclaratives sans pour autant compromettre l'exigence de contrôle et de transparence, le présent article prévoit d'harmoniser les délais de dépôt des déclarations de fin de fonctions en systématisant le dépôt dans les deux mois qui suivent la cessation des fonctions. Sont concernés par le dispositif les élus locaux et les représentants français au Parlement européen.

Les députés et sénateurs ne sont pas visés dans la mesure où les règles qui leur sont applicables relèvent du niveau organique. Au demeurant, il est permis de s'interroger sur l'opportunité de leur transposer la mesure ici prévue, compte tenu de la différence de délai offrant à la HATVP un temps substantiellement plus long pour procéder aux contrôles requis. En tout état de cause, l'extension au parlementaire du dispositif prévu au présent article mérite réflexion.

*

* *

(1) Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

CHAPITRE VIII

Modernisation des missions des chambres régionales des comptes

Article 74

(art. L. 211-15, L. 235-1 et L. 245-1 [nouveaux] du code des juridictions financières)

Nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques territoriales des chambres régionales des comptes

Adopté par la Commission avec modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article confie aux chambres régionales des comptes une mission d'évaluation des politiques publiques, sur saisine du président du conseil régional ou départemental.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions législatives relatives aux cours régionales des comptes ont été introduites par la loi n° 82-123 du 2 mars 1982. La dernière modification substantielle a été opérée par l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a ajouté la possibilité pour le président du conseil de la métropole de Lyon de saisir la chambre régionale des comptes. Il a également créé la possibilité d'une saisine conjointe de plusieurs collectivités.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de Mme Oppelt et de votre Rapporteuse, la Commission a étendu aux métropoles la possibilité de saisir la CRC, et a conféré aux collectivités territoriales et à leurs groupements mentionnés par l'article la faculté de saisir la CRC d'un avis sur un projet d'investissement exceptionnel. Sur proposition des rapporteurs, elle a par ailleurs précisé l'encadrement du nombre de saisines qu'une collectivité pourrait réaliser entre deux renouvellements généraux de son assemblée délibérante. Elle a enfin adopté quatre amendements rédactionnels et de coordination.

1. L'état du droit

Les chambres régionales des comptes ont été créées par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des

régions⁽¹⁾. Elles exercent, à titre principal, une triple **compétence sur les collectivités** territoriales et leurs établissements publics :

– le **jugement des comptes des comptables publics** des collectivités territoriales, des établissements publics locaux, et de leurs groupements d'intérêts publics dotés d'un comptable public⁽²⁾ ;

– le **contrôle des comptes et de la gestion** : les chambres vérifient ainsi sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités, et s'assurent de l'emploi régulier des crédits. Leur examen porte sur la « *régularité des actes de gestion* », sur « *l'économie des moyens mis en œuvre* » et sur « *l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés* »⁽³⁾ ;

– le **contrôle des actes budgétaires** : sur saisine du préfet, la chambre formule des propositions lorsqu'un budget n'est pas voté dans les délais prescrits par la loi ou lorsqu'il est voté en déséquilibre, en l'absence d'inscription au budget d'une dépense obligatoire ou encore lorsqu'un compte administratif est rejeté ou fortement déficitaire⁽⁴⁾.

Si le contrôle des comptes des collectivités territoriales et de leur gestion est un contrôle *a posteriori*, le contrôle des actes budgétaires est en revanche un contrôle contemporain.

Actuellement, on compte treize chambres en métropole, et dix en outre-mer.⁽⁵⁾

Si les chambres régionales des comptes peuvent participer ponctuellement à l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre localement, ce n'est que dans le cadre d'enquêtes conduites par la Cour des comptes elle-même.

L'analyse des observations des chambres régionales des comptes réalisées par la Gazette des communes, citée par l'étude d'impact, relève que « *plus de 60 % portent sur des questions de régularité et de suivi de leurs recommandations* »⁽⁶⁾.

Le nouveau projet stratégique des juridictions financières, intitulé « JF2025 »⁽⁷⁾ relevait que les travaux d'évaluation mobilisaient aujourd'hui moins de 5 % des ressources des juridictions financières, et préconisait de les renforcer pour atteindre 20 % en 2025. Pour cela, il était proposé d'« *étendre la compétence*

(1) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, anciens articles 84 à 89, dispositions désormais codifiées dans le code des juridictions financières.

(2) Art. L. 211-1 et L. 211-2 du code des juridictions financières.

(3) Art. L. 211-3 à L. 211-10 du code des juridictions financières.

(4) Art. L. 211-11 du code des juridictions financières et art. L. 1612-1 et suivants du CGCT.

(5) Dont treize chambres régionales en métropole, cinq chambres régionales ultramarines, et cinq chambres territoriales des comptes dans les collectivités d'outre-mer.

(6) La Gazette des communes, hors-série en date du 21 septembre 2020.

(7) Le projet stratégique de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) pour les cinq prochaines années a été présenté par le Premier président, M. Pierre Moscovici, le 4 février 2021.

d'évaluation des politiques publiques aux [chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)], ce qui leur permettra de davantage contribuer à la qualité des politiques publiques territoriales ».

L'étude annuelle du Conseil d'État pour 2020, consacrée à l'évaluation des politiques publiques, formulait une proposition allant dans le même sens ⁽¹⁾.

2. Le dispositif proposé

Le projet de loi insère trois nouveaux articles dans le code des juridictions financières.

Les **alinéas 2 à 6** créent une nouvelle section 5, au sein du chapitre consacré aux missions des chambres régionales des comptes ⁽²⁾, consacrée à l'évaluation des politiques publiques territoriales, ainsi qu'un nouvel article L. 211-15 qui dispose que **la chambre régionale des comptes contribue, dans son ressort, à l'évaluation des politiques publiques.**

Les **alinéas 6 à 13** créent un nouveau chapitre V *bis*, au sein du titre consacré aux compétences et aux attributions des chambres régionales des comptes ⁽³⁾, ainsi qu'un nouvel article L. 235-1 qui prévoit les **modalités de saisine de la chambre régionale des comptes.**

Le projet de loi prévoit ainsi la faculté **pour les régions et les départements** de demander aux chambres régionales des comptes de leur ressort de procéder à l'évaluation d'une politique publique relevant de leur compétence.

Le texte prévoit par ailleurs que la CRC ne peut être saisie par chaque collectivité concernée qu'**à une seule reprise au cours du mandat** des conseils concernés.

À l'instar de la procédure suivie entre la Cour des comptes et Parlement ⁽⁴⁾, la CRC serait tenue de faire droit à ces demandes, et un échange permettrait de préciser le sujet et le calendrier de remise du rapport d'évaluation.

Le Conseil d'État n'a pas vu d'objection à ce que le projet de loi réserve dans un premier temps cette faculté à la région et au département. En effet, cette option « *s'inscrit dans une phase de démarrage de l'aide offerte par les chambres régionales des comptes et tient compte des moyens contraints de celles-ci* ». Il relevait par ailleurs qu'« *au regard des objectifs poursuivis par le projet de loi, les*

(1) Conseil d'État, Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques, 9 juillet 2020. La proposition n° 7 suggérait ainsi de « renforcer l'évaluation des politiques décentralisées en améliorant la production et l'accessibilité des données locales et en développant les compétences d'appui à l'évaluation de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale. Développer la coopération de l'État et des collectivités territoriales pour promouvoir l'évaluation des politiques partagées ».

(2) Chapitre I^{er} du titre I^{er} de la première partie du livre II du code des juridictions financières.

(3) Chapitre V *bis* du titre III de la première partie du livre II du code des juridictions financières.

(4) Art. L. 132-6 du code des juridictions financières.

régions et les départements sont dans une situation différente des collectivités du bloc communal ».

L'étude d'impact du projet de loi relève de plus que le nombre de magistrats de CRTC reste modeste, s'élevant à 366 en 2020.

Elle précise également que *« suite à cette phase de préfiguration, après une évaluation de la réalité du besoin et des conditions de mise en œuvre de cette faculté nouvelle, une extension à d'autres catégories de collectivités pourra être envisagée ».*

Les **alinéas 14 à 18** créent un nouveau chapitre V au sein du titre consacré à la procédure applicable aux contrôles, ainsi qu'un nouvel article L. 245-1 qui prévoit les modalités de transmission et de publication du rapport d'évaluation. Celui-ci donne par ailleurs lieu à un débat au sein de cette assemblée.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Sur proposition de ses rapporteurs ⁽¹⁾, la commission des Lois du Sénat a complété le dispositif afin de **permettre à la métropole de Lyon de saisir la CRC**.

Elle a par ailleurs ouvert la **possibilité à plusieurs collectivités territoriales d'une même catégorie de saisir** conjointement la CRC d'une demande d'évaluation.

Elle a enfin apporté diverses modifications rédactionnelles.

4. Les modifications apportées par la Commission

À l'initiative de Mme Oppelt et de votre Rapporteuse, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a adopté les amendements CL1399 et CL1621 afin d'**étendre à l'ensemble des métropoles la possibilité de saisir la chambre régionale des comptes de l'évaluation d'une politique publique territoriale**.

Elle a par ailleurs conféré aux collectivités territoriales et à leurs groupements mentionnés par l'article **la faculté de saisir la chambre régionale des comptes d'un avis sur un projet d'investissement exceptionnel**.

Sur proposition de votre Rapporteuse, elle a par ailleurs précisé l'encadrement du nombre de saisine qu'une collectivité pourrait réaliser entre deux renouvellements généraux de son assemblée délibérante, par l'adoption de l'amendement CL1674.

Elle a enfin adopté quatre amendements rédactionnels et de coordination CL1649, CL1650, CL1651 et CL1652.

(1) Amendement n° COM-1092 de Mme Gatel et M. Darnaud.

*

* *

Article 74 bis A

(art. L. 4134-1 du code général des collectivités territoriales)

Attribution d'une mission de prospective au Conseil économique, social et environnemental régional

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article donne au Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) la possibilité de conduire des études de prospective territoriale régionale.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 4134-1 du CGCT a été modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui a précisé les missions et les prérogatives des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

Ancêtres des CESER, les « comités d'expansion économique » ont été créés dès 1954 pour que les acteurs socio-professionnels soient associés aux décisions publiques. Renommés « comités d'expansion régionale et d'aménagement » en 1960, ils sont remplacés quatre ans plus tard par des « commissions de développement économique régional » (CODER) qui associent élus et représentants du monde socio-professionnel.

La loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions crée par la suite des « comités économiques et sociaux » régionaux, qui regroupent alors des représentants des organismes et activités à caractère économique, social, professionnel, familial, éducatif, scientifique, culturel et sportif de la région ⁽¹⁾. Ces comités prennent le nom de « conseils économiques et sociaux régionaux » par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, puis de conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux avec l'inclusion de représentants d'associations et fondations et de personnalités qualifiées en matière d'environnement et de développement durable par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(1) Art. 13 et 14 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

Actuellement, l'article L. 4134-1 du CGCT prévoit que le CESER est une **assemblée consultative**, placée auprès du conseil régional et du président du conseil régional.

Ce même article prévoit que le CESER a pour mission :

- d'informer le conseil régional sur les **enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales** ;
- de participer aux **consultations organisées à l'échelle régionale** ;
- ainsi que de **contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales**.

Chaque CESER comprend entre 110 et 190 membres, nommés pour six ans par le préfet de région, et répartis en quatre collèges : le premier comprend les représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées, le deuxième les représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives, le troisième les représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région, et le quatrième et dernier les personnalités qualifiées ⁽¹⁾.

L'article L. 4241-1 du CGCT prévoit que, préalablement à leur examen par le conseil régional, le CESER soit **obligatoirement saisi pour avis des documents relatifs** :

- à la préparation et à l'exécution dans la région du plan de la nation ;
- à tout document de planification et aux schémas directeurs qui intéressent la région ;
- aux différents documents budgétaires de la région, pour se prononcer sur leurs orientations générales ;
- aux orientations générales dans les domaines sur lesquels le conseil régional est appelé à délibérer en application des lois reconnaissant une compétence aux régions, ainsi qu'aux schémas et aux programmes prévus par ces lois et au bilan des actions menées dans ces domaines ;
- aux orientations générales dans le domaine de l'environnement.

Enfin, à l'initiative du président du conseil régional, il peut être saisi de demandes d'avis et d'études sur tout projet à caractère économique, social ou culturel ou intéressant l'environnement dans la région. Il peut, en outre, émettre des avis sur toute question entrant dans les compétences de la région.

(1) Art. R. 4134-1 et Annexe XI du CGCT.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Introduit par voie d'amendement des rapporteurs ⁽¹⁾, avec avis de sagesse du Gouvernement, l'article 72 bis A prévoit de confier aux CESER la mission de **conduire des études de prospective territoriale régionale**.

Selon les rapporteurs, cette disposition permettrait aux CESER de se « saisir [avec profit] des thématiques d'avenir en se prononçant dans un cadre prospectif ».

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 74 bis B

(art. L. 5211-11-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale de 20 000 habitants et plus de créer une mission d'information et d'évaluation

Adopté par la Commission avec modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article étend aux EPCI de 20 000 habitants et plus la possibilité de créer une mission d'information et d'évaluation des politiques publiques.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La possibilité pour le conseil délibérant d'une collectivité de délibérer de la création d'une mission d'information ou d'évaluation à la demande de ses membres a été ouverte par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, et étendue aux collectivités d'outre-mer par les lois du 21 février 2007 et du 27 juillet 2011.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté une nouvelle rédaction de l'article pour permettre son articulation avec le droit en vigueur, sans en modifier le fond.

(1) Amendement n° 1690 de Mme Gatel et de M. Darnaud, rapporteurs.

1. L'état du droit

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ⁽¹⁾ a ouvert la possibilité pour des conseils délibérants des **communes de 50 000 habitants et plus** ⁽²⁾, des **départements** ⁽³⁾ et des **régions** ⁽⁴⁾, de **délibérer de la création d'une mission d'information et d'évaluation, chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt local** – communal, départemental ou régional – **ou de procéder à l'évaluation d'un service public local**.

Selon le ministre de l'Intérieur, s'exprimant en séance publique à l'Assemblée nationale lors de l'examen du texte, « *la création d'une mission est un nouveau droit, donné à l'opposition comme à la majorité, de recueillir des éléments d'information propres à éclairer l'action du conseil municipal. Elle ne doit pas avoir pour effet de le placer sous le contrôle permanent d'un groupe politique ou de paralyser son action.* » ⁽⁵⁾

Les règles encadrant la création de ces missions sont proches entre niveaux de collectivités :

– la délibération est conditionnée à la **demande** d'un sixième (pour les communes de 50 000 habitants et plus) ou d'un cinquième (pour les départements et les régions) des membres du conseil délibérant, et un même conseiller ne peut s'associer à une telle demande plus d'une fois par an ;

– sa **durée** ne peut excéder six mois à compter de la date de la délibération qui l'a créée. Par ailleurs, aucune mission ne peut être créée à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement des conseils communaux, départementaux ou régionaux ;

– le **règlement intérieur** fixe les règles de présentation et d'examen de la demande de constitution de la mission, ses modalités de fonctionnement et de composition, dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, ainsi que les conditions dans lesquelles elle remet son rapport aux membres du conseil délibérant.

Le quatrième alinéa de l'article L. 5211-1 du CGCT, introduit par la loi du 27 février 2002 précitée ⁽⁶⁾, prévoit que **ces dispositions s'appliquent à tous les EPCI regroupant une population de 50 000 habitants ou plus**, qu'ils soient à fiscalité propre ou sans fiscalité propre.

(1) Art. 8 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

(2) Art. L. 2121-22-1 du code général des collectivités territoriales.

(3) Art. L. 3121-22-1 du code général des collectivités territoriales.

(4) Art. L. 4132-21-1 du code général des collectivités territoriales.

(5) Assemblée nationale, compte-rendu intégral de la troisième séance du mardi 19 juin 2001 ([lien](#)).

(6) Art. 21 de la loi du 27 février 2002 précitée.

Enfin, la loi organique du 21 février 2007 ⁽¹⁾ a étendu cette possibilité aux collectivités de Saint-Barthélemy ⁽²⁾, Saint-Martin ⁽³⁾ et Saint-Pierre-et-Miquelon ⁽⁴⁾. La loi du 27 juillet 2011 ⁽⁵⁾ a permis aux conseils délibérants des collectivités de Guyane ⁽⁶⁾ et de Martinique ⁽⁷⁾ de délibérer de la création de telles missions.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Adopté en séance publique, sur proposition de M. Victorin Lurel ⁽⁸⁾, avec avis favorable des rapporteurs et avis défavorable du Gouvernement, qui relevait des difficultés rédactionnelles, **l'article 74 bis B ouvre aux conseils communautaires des EPCI à fiscalité propre de 20 000 habitants et plus la possibilité de délibérer de la création d'une telle mission d'information et d'évaluation.**

Cette délibération serait conditionnée à la demande d'un sixième des membres du conseil communautaire. Les autres règles encadrant la création de ces missions seraient alignées sur les dispositions déjà applicables aux autres collectivités et EPCI.

Cette mesure concernerait 454 EPCI à fiscalité propre.

NOMBRE D'EPCI À FISCALITÉ PROPRE PAR STRATE DE POPULATION

(au 1^{er} janvier 2021)

Strate de population concernée (population municipale)	Nombre d'EPCI à fiscalité propre
Plus de 50 000 habitants	276
Entre 20 000 et 49 999 habitants	454
Entre 10 000 et 19 999 habitants	306
Moins de 10 000 habitants	218
Total	1 254

Source : statistiques DGCL.

Votre Rapporteur considère que l'abaissement du seuil permettant la création d'une mission d'information par le conseil communautaire est bienvenu, et permettrait de faire vivre la démocratie locale.

(1) Art. 4 à 6 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

(2) Art. L.O. 6221-26 du code général des collectivités territoriales.

(3) Art. L.O. 6321-26 du code général des collectivités territoriales.

(4) Art. L.O. 6431-25 du code général des collectivités territoriales.

(5) Art. 2 et 3 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

(6) Art. L. 7122-24 du code général des collectivités territoriales.

(7) Art. L. 7222-24 du code général des collectivités territoriales.

(8) Amendement n° 406 rectifié de M. Victorin Lurel et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ([lien](#)).

Toutefois, à l'inverse de ce qu'indiquait l'auteur de l'amendement au Sénat, la rédaction adoptée ne permet pas d'ouvrir cette possibilité aux communes de plus de 20 000 habitants ⁽¹⁾.

La rédaction adoptée pose une difficulté d'articulation avec les dispositions prévues à l'article L. 5211-1 du CGCT qui prévoit, par renvoi, l'application des dispositions applicables aux communes à l'ensemble des EPCI (à fiscalité propre ou sans fiscalité propre). En effet, plutôt que de modifier le droit existant, l'article 74 bis B crée un **nouvel article L. 5211-11-1-1 dans le CGCT**.

3. Les modifications apportées par la Commission

À l'initiative de votre Rapporteuse, la Commission a adopté l'amendement CL1622 de rédaction globale, afin de permettre l'articulation de la proposition du Sénat avec le droit en vigueur, sans en modifier la portée.

La nouvelle rédaction de l'article abaisse ainsi le seuil prévu par l'article L. 5211-1 du CGCT, de 50 000 habitants et plus à 20 000 habitants et plus.

*

* *

Article 74 bis

(art. L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales)

Renforcement de la portée des avis du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

Adopté par la Commission avec modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à renforcer les obligations de motivation incombant au Gouvernement à la suite d'un avis défavorable du Conseil national d'évaluation des normes portant sur un projet de texte réglementaire ou un projet de loi.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 ⁽²⁾ a créé le Conseil national d'évaluation des normes, qui s'est substitué à la Commission consultative d'évaluation des normes instituée en 2008. L'article L. 1212-2 du code général des collectivités

(1) L'auteur de l'amendement indiquait en effet souhaiter étendre « aux EPCI à fiscalité propre et à l'ensemble des communes de plus de 20 000 habitants la possibilité de créer une mission d'information et d'évaluation des politiques publiques ».

(2) Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics

territoriales, créé par cette loi, précise ses modalités de saisine ainsi que la portée de ses avis.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a harmonisé les obligations de motivation incombant au Gouvernement pour l'ensemble des projets de texte réglementaire, quel que soit le mode de saisine, et a en exclu les projets de loi.

1. L'état du droit

La loi du 17 octobre 2013 a créé le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Sa mission, sa composition, ainsi que ses modalités de consultation et de fonctionnement sont prévues par les articles L. 1212-1 à L. 1212-4 du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾, et précisées par un décret en Conseil d'État ⁽²⁾.

Aux termes de l'article L. 1212-1 du CGCT, le CNEN est **chargé d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics**. Les avis rendus par la Commission consultative d'évaluation des normes, ainsi que leurs motifs, sont réputés avoir été pris par le CNEN.

a. La composition du CNEN

Le CNEN comprend 36 membres, élus ou désignés en qualité de représentants des administrations compétentes de l'État, du Parlement et des collectivités territoriales ⁽³⁾.

Les dispositions relatives à la composition du CNEN sont présentées en détails dans le commentaire de l'article 74 *quater* A.

b. Les travaux du CNEN

L'article L. 1212-2 du code CGCT précise le champ de compétences du CNEN ainsi que les autorités pouvant le saisir.

Le CNEN est ainsi **consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de loi et des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables**.

(1) Chapitre II du titre I^{er} du livre II de la première partie de la partie législative du code général des collectivités territoriales.

(2) Art. R. 1213-1 à R. 1213-30 du code général des collectivités territoriales.

(3) Il comprend ainsi deux députés désignés par l'Assemblée nationale, deux sénateurs désignés par le Sénat, quatre conseillers régionaux élus par le collège des présidents des conseils régionaux, quatre conseillers généraux élus par le collège des présidents des conseils généraux, cinq conseillers communautaires élus par le collège des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dix conseillers municipaux élus par le collège des maires, ainsi que neuf représentants de l'État.

Lorsque le CNEN est consulté sur un projet de texte réglementaire, et qu'il émet un avis défavorable sur tout ou partie de ce projet, le Gouvernement transmet un projet modifié, ou des informations complémentaires en vue d'une seconde délibération.

Le CNEN dispose d'un **délai de six semaines** à compter de la transmission d'un projet de texte ou d'une demande d'avis pour rendre son avis. Ce délai est reconductible une fois par décision du président du CNEN.

Ce délai peut, à titre exceptionnel, être réduit à deux semaines sur demande du Premier ministre ⁽¹⁾. Dans ce cas, même si le CNEN émet un avis défavorable sur tout ou partie de ce projet, il n'est pas exigé que le Gouvernement transmette un projet modifié ou des informations complémentaires.

À défaut de délibération dans les délais rappelés, l'avis du CNEN est réputé favorable.

Les autres autorités pouvant saisir le CNEN, ainsi que les autres textes pouvant faire l'objet d'un avis, sont présentés dans l'encadré suivant.

(1) Ou du président de l'assemblée parlementaire qui le saisit, le cas échéant.

Les autres compétences du CNEN

Le CNEN peut par ailleurs être saisi :

- par le président d’une assemblée parlementaire, sur une **proposition de loi** ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, déposée par l’un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s’y oppose ;
- par la commission d’examen des **projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs**, sur projet de norme d’une fédération délégataire ;
- de sa propre initiative, **de tout projet de norme technique** résultant d’activités de normalisation ou de certification ayant un impact technique ou financier pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics ;
- par le Gouvernement, les commissions permanentes de l’Assemblée nationale et du Sénat, le Conseil national de la montagne, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre, ou de sa propre initiative, d’une **demande d’évaluation de normes réglementaires en vigueur** applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Il examine les évolutions de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics et évalue leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis. Il peut alors proposer des mesures d’adaptation des normes réglementaires si leur application entraînerait des conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées au regard de leurs objectifs, ainsi que des modalités de simplification de ces dispositions et l’abrogation de normes devenues obsolètes.

Le CNEN peut enfin émettre, à la demande du Gouvernement, un avis sur les projets d’acte de l’Union européenne ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics.

2. Les dispositions introduites par le Sénat

Introduit par la commission des Lois sur proposition de Mme Cécile Cukierman ⁽¹⁾, l’article 74 *bis* **renforce la portée des avis du CNEN, en élargissant les obligations de motivation incombant au Gouvernement à la suite d’un avis défavorable** portant sur un projet de **texte réglementaire**.

Il étend par ailleurs cette obligation aux **projets de loi**.

Actuellement, **lorsque le CNEN émet un avis défavorable** sur tout ou partie d’un projet de texte, le Gouvernement est tenu de transmettre, soit un projet modifié, soit de simples « *informations complémentaires* ».

L’article prévoit ainsi que le CNEN ait la possibilité de demander au Gouvernement de « [justifier] *le maintien du projet initial en vue ou à la suite d’une seconde délibération* » : les ministères rapporteurs devront ainsi, sur demande du CNEN, motiver leurs décisions de refus d’intégrer les recommandations émises par

(1) Amendement COM-310 de Mme Cukierman et des membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

le conseil. L'alternative ouverte au Gouvernement de transmettre un projet modifié serait maintenue.

Les saisines effectuées en extrême urgence par le Premier ministre, pour lesquelles le délai dont dispose le CNEN pour délibérer est réduit à soixante-douze heures, resteraient exclues de ces obligations, comme cela est déjà prévu par le droit en vigueur.

Votre Rapporteur relève que le renforcement de l'obligation de motivation incombant au Gouvernement en cas d'avis défavorable du CNEN sur les textes réglementaires est bienvenue.

Elle suggère par ailleurs d'étendre cette obligation de motivation aux saisines du CNEN demandées en extrême urgence par le Premier ministre. Le principe d'une seconde délibération resterait toutefois exclu dans une telle hypothèse, afin de ne pas retarder de manière disproportionnée la publication du texte.

L'extension de ces obligations aux projets de loi paraît néanmoins excessive, et mériterait d'être supprimée.

3. Les modifications apportées par la Commission

À l'initiative de votre Rapporteur, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a adopté un amendement CL1623 qui harmonise les obligations de motivation incombant au Gouvernement pour l'ensemble des projets de texte réglementaire, peu importe le mode de saisine.

Elle a par ailleurs prévu que le renforcement de l'obligation de motivation incombant au Gouvernement ne s'appliquerait pas aux projets de loi.

*

* *

Article 74 ter (supprimé)

(art. L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales)

Élargissement des conditions de saisine du CNEN

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à permettre aux assemblées parlementaires de saisir le Conseil national d'évaluation des normes afin de formuler un avis sur un projet de loi aux fins d'apprécier sa pertinence au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

La loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 ⁽¹⁾ a créé le Conseil national d'évaluation des normes. L'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, créé par cette loi, précise ses modalités de saisine ainsi que la portée de ses avis. Il n'a jamais été modifié.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

La composition, les missions et les modalités de fonctionnement du CNEN sont présentées dans le commentaire des articles 74 *bis* et 74 *quater* A.

Le I de l'article L. 1212-1 du CGCT prévoit que le CNEN est consulté par le Gouvernement sur l'**impact technique et financier des projets de loi** créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Par ailleurs, le V du même article prévoit que le Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Conseil national de la montagne, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre, peuvent saisir le CNEN d'une **demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur** applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Le CNEN peut également réaliser de telles évaluations de sa propre initiative.

2. Les dispositions introduites par le Sénat

Introduit par la commission des Lois sur proposition de Mme Cécile Cukierman ⁽²⁾, l'**article 74 *ter*** vise à permettre aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi qu'aux présidents des commissions permanentes des deux assemblées, de saisir le Conseil national d'évaluation des normes afin qu'il formule un **avis sur un projet de loi** aux fins d'apprécier sa pertinence au regard du principe constitutionnel de **libre administration des collectivités territoriales**.

À cet effet, le CNEN examinerait notamment la pertinence des renvois au pouvoir réglementaire national, afin de « *renforcer le pouvoir réglementaire local et d'inclure plus systématiquement celui-ci au sein des dispositions législatives relatives aux compétences des collectivités territoriales* » ⁽³⁾.

(1) Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

(2) Amendement COM-309 rectifié de Mme Cukierman et des membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

(3) Rapport n° 723 (2020-2021) de M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel, fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, déposé le 30 juin 2021, page 261.

Votre Rapporteur considère que cet article n'est pas opportun, car le CNEN est obligatoirement saisi des projets de loi qui créent ou modifient des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, et rappelle que ses avis sont rendus publics.

3. La position de la Commission

À l'initiative de votre Rapporteur, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article ⁽¹⁾.

*
* *

Article 74 quater A

(art. L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales)

Remplacement des membres du CNEN en cours de mandat

Adopté par la Commission avec modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à permettre le remplacement des membres du CNEN en cours de mandat.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 ⁽²⁾ a créé le Conseil national d'évaluation des normes. L'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales a été modifié par la loi du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité » ⁽³⁾, qui a précisé les modalités d'élection de son président et de ses deux vice-présidents.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre Rapporteur, la Commission a précisé la rédaction de cet article.

1. L'état du droit

Les missions et les modalités de fonctionnement du CNEN ont été présentées dans le commentaire de l'article 74 *bis*.

(1) Amendement CL1624 de votre Rapporteur.

(2) Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics

(3) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Le CNEN comprend par ailleurs 36 membres, élus ou désignés en qualité de représentants des administrations compétentes de l'État, du Parlement et des collectivités territoriales :

- deux députés ;
- deux sénateurs ;
- quatre conseillers régionaux, élus par le collège des présidents des conseils régionaux ;
- quatre conseillers départementaux, élus par le collège des présidents des conseils départementaux ;
- cinq conseillers communautaires, élus par le collège des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- dix conseillers municipaux, élus par le collège des maires ;
- ainsi que neuf représentants de l'État.

Il comporte autant de suppléants ⁽¹⁾.

Les modalités de l'élection ou de la nomination des membres du CNEN doivent par ailleurs assurer une représentation paritaire.

Le CNEN est **renouvelé tous les trois ans**. Le président et les deux vice-présidents du CNEN sont élus par les membres siégeant au titre d'un mandat électif au sein des collectivités territoriales ou des EPCI qu'ils représentent.

Les listes présentées en vue de l'élection des représentants des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre doivent comporter une **majorité d'élus exerçant des fonctions exécutives**.

Le droit en vigueur ne prévoit toutefois pas la possibilité, pour les associations nationales d'élus, de remplacer l'un de leurs représentants en cours de mandat.

Les situations qui pourraient nécessiter un tel remplacement sont pourtant multiples : cessation du mandat au sein du CNEN (par exemple en cas de démission), cessation des fonctions au sein de l'association d'élus, ou cessation du mandat local. Le droit en vigueur ne prévoit pas non plus la possibilité de maintenir le membre concerné en fonction dans cette dernière hypothèse.

(1) *L'article prévoit en effet qu' « est élu ou désigné, en même temps que chaque membre titulaire et selon les mêmes modalités, un membre suppléant appelé à le remplacer en cas d'empêchement temporaire ou de cessation de son mandat de membre ou des fonctions ou mandats au titre desquels il siège au conseil national, pour quelque cause que ce soit ».*

Une seule situation est actuellement prévue : lorsqu'un binôme complet (membre titulaire et suppléant) a perdu le mandat électif à raison duquel il a été désigné, et uniquement dans cette hypothèse, alors une nouvelle élection peut être organisée pour la durée du mandat restant à courir ⁽¹⁾.

Comme le rappelaient l'auteur de l'un des amendements identiques adoptés au Sénat ⁽²⁾, « *il en résulte la possibilité de voir le nombre de membres divisé par deux dans chaque collège élu en cours de mandat au gré des élections locales et des démissions, sans possibilité de remédier à cette situation qui fragilise la légitimité du CNEN. Cette difficulté est d'autant plus exacerbée s'agissant des représentants des régions et des départements, ces derniers ne disposant que de quatre membres titulaires.* »

2. Les dispositions introduites par le Sénat

Introduit par le Sénat en séance publique, suite à l'adoption de cinq amendements identiques ayant reçu un avis favorable de la rapporteure et un avis défavorable du Gouvernement ⁽³⁾, l'**article 74 quater A** encadre le remplacement des représentants des associations d'élus locaux et de l'État siégeant au CNEN.

Il permet ainsi le **remplacement en cours de mandat des membres du CNEN**, titulaires comme suppléants, en cas de cessation de leur mandat de membre, de leur mandat local, ou des fonctions au titre desquelles ils siègent au sein du conseil.

L'association nationale d'élus locaux représentative du collège concerné ou l'administration de rattachement pourrait ainsi constater la vacance définitive du siège, et désigner un nouveau membre, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

3. Les modifications apportées par la Commission

À l'initiative de votre Rapporteure, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a adopté un amendement CL1676 de rédaction globale qui clarifie les modalités de remplacement des membres du CNEN en cours de mandat.

Ainsi, en cas de cessation du mandat local d'un membre élu du conseil national, l'association nationale d'élus locaux représentative du collège concerné pourrait décider, avec son accord préalable, qu'il soit maintenu en fonction jusqu'au plus prochain renouvellement dudit conseil.

(1) Article R. 1213-17 du code général des collectivités territoriales.

(2) Amendement n° 477 rect. bis de M. Favreau.

(3) Amendements n° 477 rect. bis de M. Favreau, n° 781 rect. ter de M. Bellurot, n° 844 rect. ter de M. Menonville, n° 958 rect. ter de M. Étienne Blanc, n° 994 rect. bis de M. Bilhac.

En cas de vacance définitive du siège pour toute autre raison que la cessation du mandat local, l'association nationale d'élus locaux représentative du collège concerné désignerait un nouveau membre.

*
* *

Article 74 quater B
(art. L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales)
Création d'une troisième vice-présidence du CNEN

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à permettre la création d'une troisième fonction de vice-président du CNEN.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 ⁽¹⁾ a créé le Conseil national d'évaluation des normes. L'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales a été modifié par la loi du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité » ⁽²⁾, qui a précisé que le président et les deux vice-présidents du CNEN étaient élus par les membres siégeant au titre d'un mandat électif, parmi les représentants des collectivités territoriales et des EPCI, et pas uniquement parmi ceux exerçant des fonctions exécutives.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

La composition, les missions et les modalités de fonctionnement du CNEN ont été présentées dans le commentaire des articles 74 *bis* et 74 *quater A*.

En particulier, le III de l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que CNEN comprend un président et deux vice-présidents.

Ces derniers sont élus par les membres du conseil siégeant au titre d'un mandat électif, parmi les conseillers régionaux, les conseillers départementaux, les élus communautaires et les conseillers municipaux.

(1) Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

(2) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Ces fonctions n'ouvrent droit à aucune indemnité.

2. Les dispositions introduites par le Sénat

Introduit en séance publique suite à l'adoption de trois amendements identiques ⁽¹⁾, ayant reçu un avis défavorable du rapporteur et un avis favorable du Gouvernement, l'**article 74 quater B** vise à créer une **troisième fonction de vice-président** au sein du CNEN.

Cette nouvelle vice-présidence, qui serait attribuée à l'un des conseillers communautaires membres du CNEN, permettrait ainsi de **mieux associer les EPCI, et d'assurer pleinement la représentation des quatre collèges élus.**

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 74 quater

(art. L. 5211-7, L. 5711-1, L. 5842-4 et L. 5843-1 du code général des collectivités territoriales)

Dérogation au scrutin secret pour l'élection des délégués des communes et des EPCI dans les syndicats de communes et les syndicats mixtes

Adopté par la Commission avec modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 74 *quater* tend à pérenniser la possibilité de déroger au scrutin secret pour l'élection des délégués des communes et des EPCI dans les syndicats de communes et les syndicats mixtes.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 10 de la loi du 22 juin 2020 ⁽²⁾ avait ouvert la possibilité de procéder à ces élections par un scrutin ouvert, plutôt que par un scrutin secret, sur décision du conseil municipal à l'unanimité, et ce jusqu'au 25 septembre 2020.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements rédactionnels.

(1) Amendements n° 782 rect. ter de Mme Bellurot, n° 845 rect. ter de M. Menonville, n° 995 rect. bis de M. Bilhac.

(2) Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires.

1. L'état du droit

Le code général des collectivités territoriales prévoit que **les nominations par le conseil municipal font l'objet d'un vote au scrutin secret**.

Le conseil municipal peut toutefois décider, à l'unanimité, de ne pas procéder au scrutin secret aux nominations ou aux présentations, sauf disposition législative ou réglementaire prévoyant expressément ce mode de scrutin ⁽¹⁾.

Le CGCT prévoit par ailleurs les modalités de désignation des **délégués des syndicats** de communes et des syndicats mixtes :

– dans les **syndicats de communes**, les délégués des communes sont élus par les conseils municipaux des communes membres dans les mêmes conditions que les maires, c'est-à-dire au scrutin secret et à la majorité absolue ⁽²⁾ ;

– dans les **syndicats mixtes fermés**, qui regroupent exclusivement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou uniquement des EPCI, les délégués des communes et des EPCI sont élus selon les mêmes modalités ⁽³⁾.

L'article 10 de la loi du 22 juin 2020 ⁽⁴⁾ avait permis de procéder à ces élections par un scrutin ouvert, plutôt que par un scrutin secret, sur décision du conseil municipal à l'unanimité, et ce jusqu'au 25 septembre 2020.

Adoptée à l'initiative du Sénat et sur proposition de M. Alain Richard, dans le contexte de la crise sanitaire, cette proposition était justifiée par la nécessité « *d'alléger le déroulement procédural de la mise en place institutionnelle de tous les conseils* ». Ce dernier soulignait « *le formalisme qui entoure la très importante série d'élections qui se déroulent dans les conseils municipaux, lesquelles doivent se tenir au scrutin secret, même s'il y a unanimité au sein des conseils, prolonge beaucoup les séances* » ⁽⁵⁾.

(1) Art. L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales.

(2) Art. L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales, qui renvoie à l'article L. 2122-7 du même code. Cet article L. 2122-7 prévoit en effet que « Le maire est élu au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu. »

(3) Art. L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales. Cet article ne couvre pas les nominations au sein des syndicats mixtes dits « ouverts », qui peuvent regrouper des collectivités territoriales de niveaux différents ainsi que d'autres personnes morales de droit public. En effet, il n'existe pas aujourd'hui d'obligation de nomination au scrutin secret des délégués au sein de ces syndicats. Ceux-ci ne sont pas soumis aux dispositions générales relatives aux EPCI, ni en conséquence aux renvois au droit applicable aux communes par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT.

(4) Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires.

(5) Compte rendu intégral des débats du Sénat du 10 juin 2020, amendement n° 32 de M. Alain Richard, adopté avec avis favorable du Gouvernement.

2. Les dispositions introduites par le Sénat

Adopté par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de M. Éric Kerrouche ⁽¹⁾, l'article **74 quater** tend à pérenniser la possibilité ouverte par la loi du 22 juin 2020 de procéder à l'élection des délégués dans les syndicats de communes et les syndicats mixtes.

L'auteur justifiait cette « [mesure] *de simplification* [tirée] *de l'expérience de la crise sanitaire* » par le « *temps parfois disproportionné* » que pouvaient prendre ces formalités par rapport à l'enjeu réel.

En séance publique, à l'initiative des rapporteurs, et sur avis favorable du Gouvernement, le Sénat a procédé à des coordinations permettant l'application du dispositif en outre-mer.

Votre Rapporteur considère que cette évolution constitue une mesure de simplification bienvenue, qui apportera une souplesse supplémentaire au fonctionnement des conseils municipaux.

3. Les modifications apportées par la Commission

À l'initiative de votre Rapporteur, la commission a adopté deux amendements rédactionnels CL1653 et CL1654.

*

* *

Article 74 quinquies A (supprimé)
(art. L. 3121-7 du code général des collectivités territoriales)

**Permettre au conseil départemental
de déterminer le siège de l'hôtel de département**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 74 *quinquies* A tend à permettre au conseil départemental de déterminer le siège de l'hôtel de département.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 3121-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que le conseil départemental a son siège à l'hôtel du département.

(1) Amendement COM-906 de M. Éric Kerrouche et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

L'article L. 3121-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que le conseil départemental a son siège à l'hôtel du département.

L'hôtel du département est situé dans la commune chef-lieu du département. Il en est de même pour la préfecture de département.

L'article L. 3112-2 du même code prévoit par ailleurs que le transfert du chef-lieu d'un département est décidé par décret en Conseil d'État, après consultation du conseil départemental des conseils municipaux de la commune siège du chef-lieu et de celle où le transfert du chef-lieu est envisagé.

2. Les dispositions introduites par le Sénat

Adopté par le Sénat en séance publique, à l'initiative de M. Éric Kerrouche, et sur avis défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾, l'**article 74 quinquies A** prévoit que **le siège de l'hôtel de département est déterminé par le conseil départemental**.

Cette proposition constitue l'une des 50 propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales ⁽²⁾.

La proposition n° 12 suggérait ainsi de « *donner plus de souplesse aux collectivités territoriales dans la définition de leur organisation interne et dans l'organisation de la conférence territoriale de l'action publique* ». Le rapport relevait que les collectivités devraient « *être en mesure de définir leur propre organisation interne. Le législateur a toutefois, à plusieurs reprises, exagérément restreint leurs marges de manœuvre. Plusieurs demandes émergent afin d'assouplir et de simplifier les procédures de fonctionnement interne des collectivités territoriales* », et notamment celle de « *clarifier la notion de chef-lieu afin de consacrer la possibilité pour le département et la région de fixer son siège* ».

L'auteur de l'amendement justifiait cette proposition par « *parallélisme des formes avec ce qui est prévu pour l'emplacement de l'hôtel de région, qui est librement déterminé par le conseil régional* ».

En effet, depuis la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, l'emplacement de l'hôtel de la région sur le territoire régional est déterminé

(1) Amendement n° 427 rect. de M. Éric Kerrouche et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

(2) Rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, présidé par M. Gérard Larcher, dont le rapporteur général était M. Philippe Bas, et dont le co-rapporteur était M. Jean-Marie Bockel, publié le 2 juillet 2020 ([lien](#)).

par le conseil régional ⁽¹⁾. Il peut ainsi être situé dans un lieu autre que le chef-lieu de région.

La situation est toutefois très différente, dans la mesure où la loi de 2015 a conduit à la redéfinition de la carte des régions, alors que les contours des départements n'ont que très peu évolué depuis 1790.

Votre Rapporteuse considère que les citoyens sont habitués à retrouver les services de la préfecture et du conseil départemental dans un seul et même chef-lieu. Le déplacement de l'hôtel de département pourrait dès lors causer des confusions chez les usagers.

3. La position de la Commission

À l'initiative de votre Rapporteuse, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article.

*

* *

Article 74 quinquies
(art. L. 2223-17, L. 2223-18-1-1 [nouveau], L. 2223-21-1, et L. 2223-33 du code général des collectivités territoriales)

Modifications en matière de droit funéraire

Adopté par la Commission avec modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 74 *quinquies* emporte plusieurs évolutions en matière de droit funéraire :

- il réduit à un an, au lieu de trois, le délai après lequel une concession en état d'abandon peut être reprise ;
- il précise le statut des métaux issus de la crémation ;
- il renforce les obligations des opérateurs concernant les « devis-modèles » ;
- il simplifie les règles applicables en cas de cessation définitive d'activité des opérateurs funéraires ;
- il assouplit certaines interdictions pesant sur les opérateurs funéraires, afin de régler certaines situations difficiles, en cas de décès à domicile.

(1) Article 2 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, modifiant l'article L. 4132-5 du code général des collectivités territoriales.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire a opéré diverses modifications au chapitre III du titre II du livre II de la deuxième partie du CGCT, relatif aux cimetières et opérations funéraires.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l’initiative de votre Rapporteur, la Commission a adopté quatre amendements précisant et complétant le dispositif introduit par le Sénat :

- elle a précisé le régime des métaux issus de la crémation ;
- elle a assoupli la fréquence d’actualisation des devis-types devant être transmis par les opérateurs funéraires aux mairies, d’un an à trois ans ;
- elle a prévu la publication sur le site internet des communes de plus de 5 000 habitants de ces devis-types ;
- elle a par ailleurs créé une obligation d’information des ayants droits sur leur droit de renouvellement, à l’échéance d’une concession temporaire. Cette mesure fait suite à une recommandation de la Défenseure des droits formulée dans son dernier rapport sur le service public funéraire.

Elle a enfin adopté trois amendements rédactionnels.

1. L’état du droit

Le code général des collectivités territoriales encadre les modalités de gestion des cimetières, dont la compétence revient aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale, et prévoit les règles relatives aux opérations funéraires.

Il précise notamment les conditions dans lesquelles les communes et EPCI peuvent concéder des terrains ou des espaces pour les sépultures, encadre les opérations de crémation, détermine les règles relatives aux devis émis par les régies, entreprises ou associations des services des pompes funèbres, définit les conditions d’habilitation des opérateurs funéraires et règlemente leur activité commerciale.

a. Les règles relatives aux concessions

Chaque commune ou chaque EPCI compétent en matière de cimetières dispose ainsi d’au moins un cimetière comprenant un terrain consacré à l’inhumation des morts et, dans les communes et EPCI de 2 000 habitants et plus, d’au moins un site cinéraire destiné à l’accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation ⁽¹⁾.

(1) Art. L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales.

Lorsque l'étendue des cimetières le permet, la commune peut concéder un terrain aux personnes qui désirent y fonder leur sépulture et celle de leurs enfants ou successeurs : les bénéficiaires de la concession peuvent construire sur ces terrains des caveaux, monuments et tombeaux. La commune peut également concéder des espaces pour le dépôt ou l'inhumation des urnes dans le cimetière ⁽¹⁾.

Ces concessions peuvent être temporaires (quinze ans au plus), trentenaires, cinquantenaires ou perpétuelles. Elles sont accordées moyennant le versement d'un capital, dont le montant est fixé par le conseil municipal, et peuvent être renouvelées ou converties en concessions de plus longue durée.

L'article L. 2223-17 du code général des collectivités territoriales prévoit que lorsque, après une période de trente ans, une concession a cessé d'être entretenue, le maire peut constater cet état d'abandon par procès-verbal porté à la connaissance du public et des familles.

Le concessionnaire dispose alors d'un délai de trois ans, qui court à compter de cette publicité régulièrement effectuée : si, à l'issue de ce délai, la concession est toujours en état d'abandon, le maire a la faculté de saisir le conseil municipal, qui peut prononcer la reprise de la concession. Le maire peut alors prendre un arrêté prononçant la reprise des terrains.

b. L'encadrement des opérations de crémation

Faisant suite à rapport d'information du Sénat publié en 2005 ⁽²⁾ et afin d'accompagner l'essor de cette pratique, la loi du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire a permis de **donner un statut aux cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation, et à prévoir leur destination** ⁽³⁾.

Cette loi a ainsi créé quatre articles L. 2223-18-1 à L. 2223-18-4 dans le code général des collectivités territoriales.

Ainsi, **après la crémation, les cendres sont pulvérisées et recueillies dans une urne cinéraire**. Une plaque mentionnant l'identité du défunt et le nom du crématorium doit être apposée sur l'urne. La personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles dispose d'un délai d'un an pour décider de la destination de l'urne. Si aucune décision n'a été prise dans ce délai, les cendres sont dispersées dans le jardin du souvenir du cimetière de la commune du lieu de décès ou, à défaut, dans le jardin du souvenir le plus proche.

La loi énumère également les **destinations possibles des cendres** issues d'une crémation. La personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles peut ainsi choisir entre la dispersion – dans le jardin du souvenir du cimetière ou en pleine

(1) Art. L. 2223-13 du code général des collectivités territoriales.

(2) Rapport d'information n° 372 (2005-2006) de MM. Jean-Pierre SUEUR et Jean-René LECERF sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire, fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois, déposé le 31 mai 2006.

(3) Loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire.

nature, à l'exception des voies publiques – et la conservation de l'urne à l'intérieur d'un cimetière. L'urne ne peut pas être conservée dans une propriété privée, et la tenue d'un site privé pour les urnes et cendres funéraires expose à une amende de 15 000 euros. Par ailleurs, les cendres doivent être dispersées ou conservées dans l'urne cinéraire « *dans leur totalité* », ce qui exclue le partage des cendres, toléré jusqu'en 2008. Enfin, lorsque les cendres d'une personne sont dispersées en pleine nature, la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles doit déclarer en mairie le lieu et la date de la dispersion.

Le code général des collectivités territoriales ne précise toutefois pas le statut des métaux issus de la crémation, qui fait actuellement l'objet d'un vide juridique.

Comme le rappelle le ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales en réponse à une question écrite posée par M. Jean-Pierre Sueur ⁽¹⁾, **les métaux issus de la crémation « ne peuvent pas être assimilés juridiquement aux cendres funéraires, c'est-à-dire aux restes mortels du défunt ».**

Dès lors, « *leur récupération au sortir de l'appareil crématoire par l'opérateur funéraire gestionnaire de l'équipement est légale, mais son cadre demande à être précisé, au regard des enjeux liés au recyclage et à la valorisation des métaux, ainsi qu'à l'utilisation du produit financier ainsi généré* ».

Tout en confirmant la « **légalité et la nécessité de la récupération de ces métaux et de leur recyclage** », la réponse relevait que le ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales travaillait à une « **évolution du cadre réglementaire** qui précisera les modalités de cette valorisation, la destination des recettes qui peuvent en découler, ainsi que l'information qui doit être respectivement apportée aux familles des défunts sur ce point ».

Le montant des produits générés par la revente, par les crématoriums, des métaux issus de la création est estimé à de 2 millions d'euros annuels environ ⁽²⁾, ce qui représenterait, selon Confédération des pompes funèbres et de la marbrerie ⁽³⁾, une valeur de résidus métalliques de 5 à 15 euros par crémation.

Sous l'égide du Conseil national des opérations funéraires (CNOF), un groupe de travail a ainsi été mis en place sur le sujet en 2019. Le CNOF est composé de représentants des communes et de leurs groupements, des régies municipales, des différentes catégories d'entreprises de pompes funèbres ainsi que des organisations syndicales de salariés et des associations de consommateurs.

(1) Question écrite n° 13845 de M. Jean-Pierre Sueur (Loiret - SOCR), publiée dans le JO Sénat du 16 janvier 2020, page 239, Destination des sommes résultant du recyclage des métaux récupérés à l'issue des crémations

(2) « Or récupéré lors des crémations : mais où va-t-il ? », Le Dauphiné Libéré, 22 janvier 2020 ([lien](#)).

(3) Dans la note transmise à votre Rapporteuse.

Un **projet de décret** a ainsi été adopté en juillet 2020 et a été présenté au Conseil d'État au début de l'année 2021. Ce dernier aurait « *salué* » le sens des solutions apportées sur le fond mais, dans la mesure où les dispositions définissent indirectement le patrimoine du défunt, elles relèvent du domaine de la loi et non du décret, et nécessitent un vecteur législatif ⁽¹⁾.

La délibération du CNOF sur le projet de décret relevait notamment **qu'« il n'est pas possible de restituer ces résidus métalliques à la famille au titre de biens faisant partie de l'indivision successorale, à l'image des éléments issus d'opérations médicales chez les vivants comme les prothèses, les plaques, les dispositifs divers et variés, les vis médiales ou les piles cardiaques, qui ne sont jamais remis au patient ou à sa famille après leur retrait. Il revient en tout état de cause au gestionnaire du crématorium de gérer la destination et les suites à donner à ces résidus métalliques. »** ⁽²⁾

c. Les règles relatives aux devis émis par les régies, entreprises et associations habilitées des services des pompes funèbres

Le code général des collectivités territoriales définit le service extérieur des pompes funèbres comme une mission de service, pouvant être assurée par les communes, directement ou par voie de gestion déléguée, ainsi que par toute entreprise ou association habilitée ⁽³⁾.

Les obligations des régies et des entreprises ou associations sont définies par le règlement national des pompes funèbres, défini en Conseil d'État, qui précise également les modalités d'information des familles (et, éventuellement, par un règlement municipal des pompes funèbres, qui doit respecter le règlement national).

L'article L. 2223-21-1 prévoit par ailleurs que les devis fournis par les régies et les entreprises ou associations habilitées doivent être conformes à des **modèles de devis établis par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales**. Dans chaque département où elles ont leur siège social ou un établissement secondaire, les régies et les entreprises ou associations habilitées doivent déposer ces devis auprès des communes où ceux-ci sont situés, ainsi qu'auprès de celles de plus de 5 000 habitants. Elles peuvent également déposer ces devis auprès de toute autre commune.

Ces devis peuvent être consultés par le maire, selon des modalités définies dans chaque commune.

d. Les conditions d'habilitation des opérateurs funéraires

Les régies, les entreprises ou les associations et chacun de leurs établissements qui, habituellement, sous leur marque ou non, fournissent aux

(1) Voir le procès-verbal de la réunion du 9 février 2021 sur le site du CNOF ([lien](#)).

(2) Voir le compte-rendu de la séance du 7 juillet 2020 sur le site du CNOF, à partir de la page 30 ([lien](#)).

(3) Article L. 2223-19-1 du code général des collectivités territoriales.

familles des prestations funéraires, définissent cette fourniture, ou assurent l'organisation des funérailles, **doivent être habilitées à cet effet**. Les modalités de cette habilitation, qui est valable sur l'ensemble du territoire national, ainsi que sa durée, sont prévues par décret en Conseil d'État. Le préfet de département s'assure de leur respect ⁽¹⁾.

Des exigences particulières pèsent sur les dirigeants et les gérants de ces structures, qui ne doivent pas avoir fait l'objet d'une condamnation définitive à certains crimes et délits prévus par le CGCT ⁽²⁾.

L'article L. 2223-25 du CGCT prévoit que l'habilitation peut être suspendue, pour une durée maximale d'un an, ou retirée, après mise en demeure, par le préfet de département, pour les motifs suivants :

- non-respect des conditions d'habilitation ;
- non-exercice ou cessation d'exercice des activités au titre desquelles elle a été délivrée ;
- atteinte à l'ordre public ou danger pour la salubrité publique.

e. La réglementation de l'activité commerciale des opérateurs funéraires

Les régies et les entreprises ou associations habilitées sont soumises à des règles particulières en matière de publicité ⁽³⁾ et de démarchage commercial.

L'article L. 2223-33 du CGCT interdit ainsi **tout démarchage commercial en prévision d'obsèques, et dans un délai de deux mois à compter du décès**. Sont notamment interdites les démarches à domicile – aussi bien spontanées qu'à la demande du client – et les démarches effectuées sur la voie publique ou dans un lieu ou édifice public ou ouvert au public.

La violation de cette interdiction est punie d'une amende de 75 000 euros ⁽⁴⁾.

2. Les dispositions introduites par le Sénat

Introduit par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de M. Jean-Pierre Sueur ⁽⁵⁾, et complété en séance publique par un amendement du même auteur, adopté avec avis de sagesse du rapporteur et du Gouvernement ⁽⁶⁾,

(1) Article L. 2223-23 du code général des collectivités territoriales.

(2) L'article L. 2223-24 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi une liste de dix crimes et délits, dont ceux d'exercice illégal d'une activité professionnelle ou sociale dont l'accès est réglementé, de corruption active ou passive ou trafic d'influence, ou d'acte d'intimidation contre une personne exerçant une fonction publique.

(3) Article L. 2223-31 du code général des collectivités territoriales.

(4) Article L. 2223-35 du code général des collectivités territoriales.

(5) Amendement COM-391 de M. Jean-Pierre Sueur.

(6) Amendement n° 1173 de M. Jean-Pierre Sueur.

l'article 74 *quinquies* apporte **plusieurs modifications en matière de droit funéraire.**

Le 1° réduit à **un an, au lieu de trois, le délai après lequel une concession en état d'abandon peut être reprise**, afin de « *permettre aux collectivités compétentes de reprendre plus efficacement des concessions abandonnées, tout en respectant les droits des usagers du service public funéraire* ».

Le 2° précise, ensuite, le **statut des métaux issus de la crémation**. Le nouvel article L. 2223-18-1 du CGCT a ainsi pour objectif :

– **d'encadrer juridiquement la récupération et les modalités de la valorisation des métaux issus de crémation** : ces métaux ne seraient « *pas assimilés aux cendres du défunt* » et ce « *sans considération de leur origine* ». Ils feraient l'objet d'une récupération par le gestionnaire du crématorium pour « *cession, à titre gratuit ou onéreux, en vue du traitement approprié pour chacun des métaux* », sauf volonté contraire et non équivoque exprimée dans le contrat prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance, ou dans un écrit adressé à l'opérateur funéraire avant la crémation ;

– de **préciser la destination des recettes financières** qui peuvent en découler : le produit de cession reviendrait au budget du crématorium, qui pourrait les affecter, soit au financement de la prise en charge des obsèques des personnes dépourvues de ressources suffisantes, soit au don à association d'intérêt général ou à une fondation d'utilité publique ;

– de créer une **obligation d'information complète** à l'égard des familles : ces informations seraient indiquées dans le devis et, le cas échéant, dans le contrat de prestation d'obsèques.

Le 3° **renforce par ailleurs les obligations des opérateurs concernant les « devis-modèles »** afin que les familles endeuillées puissent accéder en toute transparence à une information fiable et actualisée sur les tarifs des prestations funéraires, et complète pour cela l'article L. 2223-21-1 du CGCT afin de préciser que ces devis doivent être **actualisés chaque année**.

Le 4° **simplifie le droit funéraire en cas de cessation définitive d'activité** : il crée la possibilité d'abroger l'habilitation des opérateurs funéraires lorsqu'ils n'exercent plus leur activité de façon définitive, dans le cas d'un départ à la retraite, ou d'une liquidation judiciaire par exemple.

Actuellement, comme le rappelle l'auteur de l'amendement, la « [seule] possibilité pour mettre fin à l'habilitation délivrée à un opérateur funéraire : la suspension de l'habilitation dans le cadre d'une procédure contradictoire de sanction administrative. Assimilée à une décision individuelle défavorable, sa mise en œuvre implique au préalable, sa notification, sa motivation, sa publication et ce quand bien même un opérateur aura pu se manifester pour signaler une cessation

d'activité. [...] L'enjeu est également de tenir à jour l'annuaire des opérateurs funéraires habilités (AOFH) en ligne. »

Enfin, le **5° assouplit les interdictions pesant sur les opérateurs funéraires**, afin de régler certaines situations difficiles, en cas de décès à domicile, tout en les encadrant.

Ainsi, dans le seul cas d'un décès à domicile, les démarches à domicile des personnels des régions, entreprises ou associations habilitées sollicitées par la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles du défunt seraient autorisées, mais uniquement les dimanches, jours fériés et aux heures de nuit.

Cette dérogation ne concernerait que la commande de prestations de transport ou de dépôt de corps avant mise en bière et de soins de conservation à domicile.

3. Les modifications apportées par la Commission

À l'initiative de votre Rapporteur, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a adopté quatre amendements précisant et complétant le dispositif introduit par le Sénat.

Par l'amendement CL1679, elle a créé **une obligation d'information des ayants droits sur leur droit à renouvellement, à l'échéance d'une concession temporaire**.

Cette mesure fait suite à une recommandation de la Défenseure des droits formulée dans son dernier rapport sur le service public funéraire.

Recommandation n°3 de la Défenseure des droits
« Renforcer l’obligation d’information des familles par les communes »

La Défenseure des droits constate que les familles attendent des communes la délivrance d’informations qu’elles-mêmes ne possèdent plus, ou qui ne sont plus transmises, au fil de la dispersion de leurs membres. Ce besoin d’information ne correspond toutefois pas à l’état du droit en vigueur et cette situation est de plus en plus mal acceptée par les usagers pour lesquels l’institution du Défenseur des droits ne peut donner suite à réclamation, en l’absence d’irrégularité des décisions prises par les communes mises en cause.

A l’instar de l’arrêt du Conseil d’Etat du 11 mars 2020, qui prend acte de cette évolution en mettant à la charge des communes une obligation qui n’était contenue explicitement dans aucune disposition du droit en vigueur, visant à permettre aux familles de disposer de l’information relative au droit au renouvellement d’une concession, la Défenseure des droits recommande que, dans plusieurs domaines de la réglementation funéraire, l’information des familles soit renforcée, non pas au gré de chaque commune, libre d’inscrire au sein de son règlement de cimetières des obligations allant au-delà du droit positif, mais de manière générale, afin que l’égalité de tous les usagers soit assurée sur l’ensemble du territoire. Compte tenu de la mobilité géographique des membres d’une même famille ou de la recomposition éventuelle des foyers au gré des événements de la vie, et pour ne pas alourdir outre mesure la tâche des communes, la Défenseure des droits estime pertinent que ces nouvelles missions vis-à-vis des familles aient uniquement le caractère d’obligations de moyens.

Parmi les informations recherchées par les familles et actuellement non imposées par le droit en vigueur, la Défenseure des droits estime que seraient indispensables les mesures suivantes :

- Informer les héritiers ou successeurs lors de la reprise d’une sépulture en terrain commun, au moins trois à six mois avant la date de reprise ;
- Préciser lors d’une inhumation en terrain commun que lors de la reprise et hors manifestation de volonté des ayants droits, le corps pourrait faire l’objet d’une crémation administrative.

Source : rapport de la Défenseure des droits sur La personne défunte et ses proches face au service public funéraire (2021).

Par l’amendement CL1626, la Commission a **précisé le régime des métaux issus de la crémation** :

– elle a supprimé la possibilité de récupération des métaux par la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles ;

– elle a précisé expressément que le produit éventuel de la cession ne peut qu’être destiné qu’à l’une des opérations énumérées par la loi (c’est à dire, soit financer la prise en charge des obsèques des personnes dépourvues de ressources suffisantes, soit faire l’objet d’un don auprès d’une association d’intérêt général ou d’une fondation reconnue d’utilité publique), à l’exclusion de tout autre destination ;

– elle a renforcé l’obligation d’information en la matière, en prévoyant une information préalable par la mention sur tout document de nature contractuelle prévoyant la crémation du défunt, ainsi qu’une information générale par un affichage dans la partie publique des crématoriums.

Par l’amendement CL1677, elle a assoupli la **fréquence d’actualisation des devis-types devant être transmis par les opérateurs funéraires aux mairies, d’un an à trois ans.**

Par l’amendement CL1675, elle a **prévu la publication de ces devis-types sur le site internet des communes de plus de 5 000 habitants**, en plus de la consultation en mairie.

Elle a enfin adopté trois amendements rédactionnels CL1655, CL1656 et CL1658.

*

* *

TITRE VIII DISPOSITIONS RELATIVES À L’OUTRE-MER

Article 75

Création à titre expérimental d’un état de calamité naturelle exceptionnelle en outre-mer

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 75 créé à titre expérimental pour cinq ans un état de calamité naturelle exceptionnelle pouvant être mis en œuvre en outre-mer.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté un amendement rédactionnel et un amendement de précision, dont votre rapporteure souligne néanmoins qu’il pourrait avoir pour effet de restreindre le bénéfice de l’état de **calamité naturelle exceptionnelle en ce qui concerne les communes de Polynésie.**

➤ **La position de la Commission**

Outre deux amendements rédactionnels, la commission a adopté un amendement de la rapporteure prévoyant qu’à l’issue du premier mois, l’état de calamité naturelle exceptionnelle peut être renouvelé pour une durée allant d’un à deux mois.

1. L'état du droit

a. Les outre-mer face à des risques naturels variés

Les outre-mer se caractérisent par une exposition particulière aux risques naturels. En effet, leurs **spécificités géographiques** – insularité, éloignement – complexifient la gestion de ces événements en limitant la capacité de mobilisation de départements proches. En outre, la concentration des populations sur le littoral et la persistance d'habitats précaires sont des facteurs supplémentaires de risques pour les populations.

Par ailleurs, chaque territoire connaît des risques naturels spécifiques, qui se cumulent souvent :

– dans les Antilles, le risque sismique est particulièrement élevé, auquel s'ajoutent un risque cyclonique, un risque de tsunami et un risque volcanique (la Soufrière en Guadeloupe, la Montagne Pelée en Martinique). En 2017, cette zone a été affectée par trois cyclones majeurs : Irma, José et Maria. La Guyane est exposée aux glissements de terrains et aux inondations ;

– La Réunion est exposée aux cyclones, aux inondations, aux glissements de terrains et à un risque volcanique important en raison du Piton de la Fournaise qui entre généralement en éruption plusieurs fois par an ;

– à Mayotte, peuvent être mentionnés le risque cyclonique, les glissements de terrains, les séismes, ainsi qu'un nouveau risque de tsunami à la suite de la naissance d'un nouveau volcan sous-marin à cinquante kilomètres de ses côtes, à la suite d'une activité sismique.

b. Les procédures dérogatoires et leurs limites

Les autorités publiques ont déjà plusieurs outils juridiques à disposition dans les cas de circonstances exceptionnelles.

En matière de police administrative, le préfet peut si nécessaire « **réquisitionner** tout bien ou service, **requérir** toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service et **prescrire** toute mesure utile » ⁽¹⁾.

Le **droit de la commande publique** permet la **passation d'un marché « sans publicité ni mise en concurrence préalable** lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures et qu'il ne pouvait pas prévoir ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées » ⁽²⁾. Les marchés concernés doivent porter sur les prestations nécessaires à la gestion de la situation d'urgence. Il peut s'agir, par exemple, d'assurer la réfection des voies gravement endommagées ou des ouvrages menaçant de s'effondrer, ou de proposer aux sinistrés des solutions d'hébergement provisoire ou des repas.

(1) Article 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article R. 2122-1 code de la commande publique.

La jurisprudence administrative reconnaît aussi, *via* les **théories des circonstances exceptionnelles** issues des arrêts du Conseil d'État *Dame Dol et Laurent* (1919) et *Heyriès* (1918), que l'administration puisse dans certains cas s'affranchir de la légalité ordinaire. Il en a notamment été fait application dans un contexte de risque naturel, en l'espèce l'activité du volcan de la Soufrière, en juillet 1976. Les arrêtés préfectoraux attaqués interdisaient la circulation dans certaines zones et procédaient à une évacuation totale de la zone jugée dangereuse. Le Conseil d'État rappelant qu'ils étaient « *pris eu égard à ces circonstances exceptionnelles de temps et de lieu [...] dans l'intérêt de l'ordre public, et compte-tenu de l'urgence et du caractère limité de la zone géographique concernée* »⁽¹⁾, les a considérés comme valides.

2. Le dispositif proposé

L'article 75 prévoit la création d'un état de calamité naturelle exceptionnelle pouvant être mis en œuvre dans les collectivités d'outre-mer, qu'elles relèvent de l'article 73 ou de l'article 74 de la Constitution, ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie. Ce dispositif vise à faciliter l'action publique en présumant la condition de force majeure requise pour l'application de certains dispositifs de crise.

a. Des conditions cumulatives

La simple survenue d'un aléa naturel ne suffit pas à justifier le déclenchement de l'état de calamité naturelle exceptionnelle. Il faut que cet aléa ait des conséquences :

– **de nature à gravement compromettre le fonctionnement des institutions,**

– **et présentant un danger grave et imminent pour l'ordre public, la sécurité des populations, l'approvisionnement en biens de première nécessité ou la santé publique.**

La première condition, tenant à la mise en péril du fonctionnement des institutions, peut notamment trouver à s'appliquer lorsque les infrastructures de communication sont coupées. La préfecture de Martinique a ainsi fourni l'exemple de la tempête Irma, à la suite de laquelle l'envoi de messagers a dû se substituer aux moyens de communication électroniques défectueux.

b. Un champ temporel et géographique encadré

La durée d'application de l'état de calamité naturelle exceptionnelle ne peut excéder **un mois**. Il est **renouvelable par périodes d'un mois maximum** également.

(1) Conseil d'État, 18 mai 1983, *Rodes*, req. n° 25308.

Le décret précise aussi le champ géographique de l'état de calamité naturelle exceptionnelle, qui peut ne concerner qu'une partie du territoire concerné.

c. Les conséquences juridiques

La mise en place de l'état de calamité naturelle exceptionnelle par décret permet :

– de **présumer la condition de force majeure ou d'urgence** pour l'application des réglementations mises en œuvre par les autorités publiques visant à rétablir le fonctionnement normal des institutions, l'ordre public, la sécurité des populations, l'approvisionnement en biens de première nécessité, et pour mettre fin aux atteintes à la santé publique ;

– de **suspendre les délais fixés par les lois et règlements nationaux** à l'issue desquels une décision, un accord, un agrément ou un avis relevant de la compétence des administrations publiques et des personnes de droit public et privé chargés d'une mission de service public peut ou doit intervenir ou est acquis implicitement.

L'état de calamité naturelle exceptionnelle répond ainsi à deux écueils de l'action publique dans des circonstances exceptionnelles. L'exigence de réactivité de l'action publique s'accommode mal de la nécessité de déterminer au fur et à mesure, et au cas par cas, la pertinence du recours aux procédures dérogatoires existantes. De même, l'état de calamité naturelle exceptionnelle permettra de réduire le risque contentieux auxquels s'exposent les acteurs lorsqu'ils ont recours à ces procédures dérogatoires.

d. Une création à titre expérimental

L'état de calamité naturelle exceptionnelle est créé à titre expérimental pour une durée de cinq ans dans le cadre de l'article 37-1 de la Constitution. À l'issue de ce délai, il fera l'objet d'une évaluation, grâce au RETEX des situations de crise ayant justifié sa mise en œuvre, dans la perspective de son éventuelle généralisation aux collectivités de l'article 73, à l'ensemble des outre-mer voire à d'autres territoires.

Etat de catastrophe naturelle et état de calamité naturelle exceptionnelle

L'état de calamité naturelle expérimenté doit être distingué de l'état de catastrophe naturelle prévu par l'article L. 125-1 du code des assurances qui emporte des conséquences assurantielles.

La publication au *Journal officiel* d'un arrêté de catastrophe naturelle permet en effet de déclencher la mise en œuvre des indemnisations au titre de l'assurance « catastrophe naturelle ». Cet arrêté de catastrophe naturelle précise les communes touchées, la période et les dommages causés. **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a apporté deux modifications rédactionnelles et de précision à cet article. L'une d'elles remplace la référence à l'application des « réglementations » par la référence à l'application des « dispositions légales et réglementaires nationales ».

Cette « précision » sémantique n'est toutefois pas dénuée de conséquences juridiques, comme l'a souligné au cours de son audition le Haut-commissaire de la République en Polynésie française. Elle prive d'effet le dispositif s'agissant des investissements communaux, puisque les communes sont soumises à la réglementation du Pays en matière de commande publique.

Votre rapporteure souligne d'ores et déjà que le partage de la compétence de sécurité civile entre l'État et le gouvernement en Nouvelle-Calédonie pourrait soulever des difficultés d'application de cet article, voire le rendre partiellement inopérant dans ces territoires.

4. La position de la Commission

Outre deux amendements rédactionnels, la commission a adopté un amendement de la rapporteure prévoyant qu'à l'issue du premier mois, l'état de calamité naturelle exceptionnelle peut être renouvelé pour une durée allant d'un à deux mois. En l'état du texte, le renouvellement ne peut être effectué que pour la durée initiale, à savoir un mois. L'amendement adopté répond au souci de trouver un juste milieu entre sécurité juridique et flexibilité.

*

* *

Article 75 bis (nouveau)

(articles L. 4823-1 et 4823-2 [nouveaux] du code du travail, article 218 quater [nouveau] de la loi n° 52-1322 du 15 décembre 1952 instaurant un code du travail dans les territoires et territoires associés relevant du ministère de la France d'outre-mer et article L. 312-13-1 du code de l'éducation)

Développement de la culture du risque dans le milieu professionnel et dans le cadre scolaire

Introduit par la Commission

Ce nouvel article, adopté à l'initiative de la rapporteure et du Gouvernement (amendements CL1670 et 1685), a pour objet de renforcer la résilience face aux catastrophes naturelles par le développement d'une « culture du risque » au sein de la population.

Celle-ci passe notamment par des actions de sensibilisation organisées au bénéfice des **salariés (I et II)** et des **écoliers (III)**.

D'une part, il est prévu que les élèves reçoivent une sensibilisation sur les risques naturels, qui comprend des exercices organisés régulièrement.

D'autre part, dans les entreprises, les salariés chargés de la santé et de la sécurité au travail seront aussi référents chargés de l'information et de la prévention des risques naturels. Ils bénéficient à ce titre d'une formation sur la prévention de ces risques. De façon plus spécifique, dans les DROM ainsi qu'à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna, l'employeur veille à ce que chaque travailleur reçoive une information appropriée sur les risques naturels majeurs auxquels il est exposé sur son lieu de travail ainsi que sur les mesures prises pour leur prévention.

Les modalités de cette information sont déterminées par décret en Conseil d'État.

*

* *

Article 76 (supprimé)

(articles 3, 4, 5 et 6 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, article 27 de la loi 2015-1268 du 14 octobre 2015, articles L. 2132-3-2, L. 5112-1 L. 5112-3, L. 5112-4, L. 5112-5, L. 5112-6, L. 5112-6-1 et L. 5112-9 du code général de la propriété des personnes publiques, articles, L. 211-1 et L. 211-2-2 du code de l'urbanisme)

Propriété et aménagement de la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique

Supprimé par la Commission

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 76 reporte le transfert des terrains **des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse des zones des cinquante pas géométriques à la région de Guadeloupe et à la collectivité territoriale de Martinique**. Il facilite la régularisation foncière et prolonge la durée de vie des agences des cinquante pas géométriques de Guadeloupe et Martinique pour leurs opérations d'aménagement, tout en apportant des précisions sur leur rôle.

➤ Dernières modifications législatives

Présentées dans deux projets de loi, ces dispositions ont été adoptées dans le cadre de la loi du 22 août 2021 dite « climat et résilience » ⁽¹⁾ et figurent désormais dans le droit en vigueur. Sous réserve de certains ajouts du Sénat qui n'ont pas été repris ⁽²⁾ et des éventuelles précisions qui y seront apportées par l'Assemblée nationale, l'article 76 en tant que tel n'a plus lieu d'être.

➤ Les modifications apportées par le Sénat

Soucieux des intérêts des collectivités territoriales, le Sénat a prévu la dévolution des biens immobiliers des agences au conseil régional de la Guadeloupe et à la collectivité territoriale de Martinique lors de la dissolution de ces agences. Il a aussi prohibé le transfert aux collectivités territoriales des zones exposées à un risque naturel prévisible menaçant gravement les vies humaines. Il a, enfin, rétabli les références supprimées aux espaces urbains et secteurs occupés par une urbanisation diffuse situés dans des terrains soustraits artificiellement à l'action du flot ou formés par les lais et relais de la mer.

(1) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(2) Le commentaire d'article ci-dessous précise pour chaque disposition si elle est en vigueur ou pas.

➤ La position de la Commission

Compte-tenu du fait que ces dispositions ont été adoptées dans la cadre de la loi du 22 août 2021 précitée, la Commission a adopté un amendement du Gouvernement supprimant cet article.

1. Le droit existant

La zone des « cinquante pas géométriques » (ZPG) est une **bande de terre mesurant 81,20 mètres de profondeur qui borde le littoral au-delà de la limite du rivage dans les territoires d’outre-mer**. Elle représente 600 km de linéaire côtier en Guadeloupe et 450 km en Martinique, répartis entre zones urbanisées et espaces naturels. Sa superficie se répartit aujourd’hui entre des zones urbanisées et des secteurs d’urbanisation diffuse, d’une part, et des zones naturelles qui représentent la plus grande partie de ces zones, d’autre part. Juridiquement, la ZPG est une extension du domaine public maritime de l’État (articles L. 2111-4 et L. 5111-1 du code général de la propriété des personnes publiques – CG3P).

La mise en place de la ZPG dans les Antilles remonte au XVII^{ème} siècle, en réponse à des considérations défensives et économiques. Ces zones sont suite instituées à La Réunion au XVIII^{ème} siècle et à Mayotte en 1926.

Bien qu’appartenant jadis au domaine de la Couronne et aujourd’hui au domaine public de l’État, la ZPG n’en fait pas moins l’objet d’une occupation dès l’origine par des artisans, des pêcheurs et les personnes dont l’activité nécessite qu’elles puissent occuper cette zone. Aujourd’hui, son **occupation sans titre** est problématique en termes de préservation du littoral et d’habitat insalubre et participe par ailleurs au désordre foncier.

Aussi le législateur cherché à rationaliser la propriété dans la ZPG. Dans un premier temps, entre 1955 et 1986, les zones des cinquante pas géométriques ont été intégrées au domaine privé de l’État pour permettre la cession de parcelles. La loi du 3 janvier 1986 dite « loi littoral »⁽¹⁾ les a réintégrées dans le domaine public, supprimant ainsi les possibilités de cession, sans toutefois revenir sur les droits acquis.

La **loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996** relative à l’aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d’outre-mer permet la **cession de parcelles aux occupants sans titre**, sous certaines conditions. Elle crée, en Guadeloupe et en Martinique, une **agence des cinquante pas géométriques** pour accompagner ces processus.

La loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d’actualisation du droit des outre-mer (ADOM), prévoit le **transfert de ces zones au domaine public de la région Guadeloupe et de la collectivité territoriale de Martinique** au plus tard le 1^{er} janvier 2021 et, par voie de conséquence, la disparition des agences des

(1) Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l’aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

cinquante pas géométriques. Elle limite les régularisations : la cession du terrain à des personnes privées ne peut être effectuée lorsque la construction est située dans une zone exposée à un risque naturel grave et prévisible menaçant des vies humaines.

L'échéance du 1^{er} janvier 2021 n'ayant pu être tenue, la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a **reporté celle-ci au 1^{er} janvier 2022.**

2. Le dispositif proposé

a. Les modifications du calendrier de transfert des terrains

- *Le report du transfert*

Le **II** de l'article **reporte une nouvelle fois le transfert aux collectivités de Guadeloupe et de Martinique des terrains de la ZPG relevant du domaine public maritime de l'État** : prévu le 1^{er} janvier 2022, il est repoussé au 1^{er} janvier 2025 ⁽¹⁾.

- *Le report des étapes intermédiaires*

En conséquence, le **décret délimitant les espaces concernés par le transfert** (les zones urbaines et les secteurs d'urbanisation diffuse) devra paraître avant le 1^{er} janvier 2024 (au lieu du 1^{er} janvier 2021) et le **rapport sur l'état des cessions**, avant le 1^{er} juin 2024 ⁽²⁾.

b. La facilitation et l'encadrement de la régularisation foncière

- *Le renforcement du soutien financier à l'acquisition de leur terrain par les ménages les plus modestes*

L'aide exceptionnelle versée par l'État pour l'acquisition de terrains dans la zone des cinquante pas géométriques est remplacée par une **décote sur le prix de la cession, pouvant aller jusqu'à la cession gratuite pour les ménages les plus modestes** ⁽³⁾ (1° du I).

- *Quinze ans de constructions régularisables supplémentaires*

Le **III** de l'article 76 permet la **régularisation de constructions plus récentes**, celles-ci devant avoir été édifiées avant le 1^{er} janvier 2010 et non plus avant le 1^{er} janvier 1995. Le calendrier de dépôt des demandes de régularisation est

(1) Ces dispositions ont été intégrées à l'article 27 de la loi ADOM par la loi du 22 août 2021.

(2) Ces dispositions ont été intégrées à l'article 27 de la loi ADOM par la loi du 22 août 2021.

(3) Ces dispositions ont été intégrées à l'article 3 de la loi du 30 décembre 1996 par la loi du 22 août 2021.

également prolongé : celles-ci doivent être effectuées avant le 1^{er} janvier 2024 (au lieu du 1^{er} janvier 2021) ⁽¹⁾.

- *L'encadrement des régularisations*

Le **III** de l'article redéfinit aussi, au sein de la ZPG, les zones à risque dans lesquelles les cessions aux occupants sont interdites. La mention « ***exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines*** » vient en effet remplacer la mention « *exposée à un risque naturel grave et prévisible menaçant des vies humaines* » ⁽²⁾. Les habitants concernés seront relogés et leurs habitations démolies.

- c. La prolongation de la durée de vie des agences et les précisions sur leur rôle*

Le projet de loi **prolonge de dix ans (jusqu'au 1^{er} janvier 2031) la durée de vie des agences des cinquante pas géométriques pour leurs missions d'aménagement** ⁽³⁾ (2^o du I de l'article).

- Pour l'exercice de leurs missions de régularisation des occupations sans titre des terrains, elles peuvent exercer le **droit de préemption urbain délégué** ⁽⁴⁾. Elles peuvent par ailleurs :

- **réaliser des opérations d'aménagement** pour leur compte ou pour le compte des collectivités territoriales ou de leurs groupements. Ces opérations peuvent être réalisées hors de leur champ d'intervention territorial, si ceux-ci sont strictement nécessaires au maintien ou au relogement des occupants de la zone dite des cinquante pas géométriques ⁽⁵⁾. Pour la réalisation d'opérations d'aménagement à des fins d'utilité publique, elles peuvent bénéficier d'un transfert à titre gratuit de terrains de la ZPG situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse ⁽⁶⁾ ;

- **constater toute infraction à la conservation du domaine public** dans les espaces urbains et dans les secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la

(1) Ces dispositions ont été intégrées aux articles L. 5112-5 et L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques par la loi du 22 août 2021.

(2) Ces dispositions ont été intégrées aux articles L. 5112-5 et L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques par la loi du 22 août 2021.

(3) Ces dispositions ont été intégrées à l'article 4 de la loi du 30 décembre 1996 par la loi du 22 août 2021.

(4) Ces dispositions ont été codifiées à l'article L. 211-2-2 [nouveau] du code de l'urbanisme par la loi du 22 août 2021. Est en conséquence abrogé le droit de préemption spécifique dont bénéficiaient ces agences, article L. 5112-9.

(5) Ces dispositions ont été intégrées au III de l'article 5 de la loi du 30 décembre 1996 par la loi du 22 août 2021.

(6) Ces dispositions ont été intégrées à l'article L. 5112-4 du code général de la propriété des personnes publiques par la loi du 22 août 2021.

ZPG, dans les conditions prévues à l'article L. 2132-3-2 du code général de la propriété des personnes publiques ⁽¹⁾.

● Le **1° du III** de l'article 76 insère un nouvel article L. 2132-3-2 dans le code de la propriété intellectuelle. Il prévoit que les **atteintes à l'intégrité et à la conservation du domaine public dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la ZPG** sont passibles d'amendes de 150 euros à 12 000 euros. Ce durcissement a notamment pour objectif de favoriser et d'accélérer les demandes de régularisation. Il donne compétence aux personnels des agences assermentés, aux agents de l'État assermentés, et aux agents et OPJ ⁽²⁾.

● Le **4° du I** modernise la **gouvernance des agences**, avec la nomination du directeur par arrêté des ministères de tutelle après avis du préfet et du conseil d'administration pour une durée de cinq ans renouvelable ⁽³⁾.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Sans revenir sur le principe de la modification du calendrier, le Sénat a adopté plusieurs modifications :

- *La dévolution des immeubles des agences aux collectivités territoriales*

Par l'ajout d'un article 7-1 de la loi de 1996, le Sénat prévoit que lors de la dissolution des agences, **leurs biens immobiliers sont dévolus, respectivement, au conseil régional de la Guadeloupe et à la collectivité territoriale de Martinique**. Cette dévolution ne donne pas lieu à la perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit ⁽⁴⁾ (**6° du I**).

Il les autorise aussi à percevoir « toutes autres ressources autorisées par les lois et règlements » ⁽⁵⁾ (**5° du I**).

- *La prohibition du transfert des zones exposées à un risque naturel prévisible menaçant gravement les vies humaines*

La commission des Lois du Sénat a également prévu que **les zones exposées à un risque naturel prévisible menaçant gravement les vies humaines ne pourront être incluses dans les « espaces urbains » et « secteurs occupés par une urbanisation diffuse » voués à être transférés aux collectivités territoriales** ⁽⁶⁾.

(1) Ces dispositions ont été intégrées au II de l'article 5 de la loi du 30 décembre 1996 par la loi du 22 août 2021.

(2) Ces dispositions ont été codifiées à l'article L. 2132-3-2 du code général de la propriété des personnes publiques par la loi du 22 août 2021.

(3) Ces dispositions ont été intégrées à l'article 6 de la loi du 30 décembre 1996 par la loi du 22 août 2021.

(4) La loi du 22 août 2021 ne reprend pas ces dispositions.

(5) Ces dispositions ont été intégrées à l'article 7 de la loi du 30 décembre 1996 par la loi du 22 août 2021.

(6) La loi du 22 août 2021 ne reprend pas ces dispositions.

Le contraire est apparu comme une façon pour l'État de se défaire de ses responsabilités sur les collectivités concernées par le transfert. Le projet de loi interdit déjà la régularisation des occupations sans titre dans ces zones dont les occupants devront donc être expulsés et relogés.

Le Sénat a aussi **rétabli la base légale des arrêtés préfectoraux délimitant les espaces urbains et secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la zone des cinquante pas**, arrêtés sur le fondement desquels des terrains situés dans ces espaces ont été et continuent aujourd'hui à être cédés, soit gratuitement aux communes, organismes HLM, *etc.*, soit à titre onéreux à des occupants sans titre. En effet, par l'adoption d'un amendement tardif du Gouvernement lors de l'examen du projet de loi ADOM, le législateur a malencontreusement supprimé cette base légale en réécrivant le premier alinéa de l'article L. 5112-1 du code général de la propriété des personnes publiques, afin de prévoir que ces mêmes espaces devraient être délimités par décret en Conseil d'État, un an au plus tard avant le transfert de leur propriété aux collectivités. La rédaction adoptée rétablit donc la rédaction antérieure de l'article L. 5112-1 précité et inscrit dans la loi ADOM la disposition prévoyant un décret préparatoire au transfert de propriété aux collectivités de rang régional ⁽¹⁾.

- *La question des terrains soustraits artificiellement à l'action du flot et des lais et relais de la mer, hors de la zone des cinquante pas*

La commission des Lois du Sénat a **rétabli** les références supprimées aux espaces urbains et secteurs occupés par une urbanisation diffuse situés dans des **terrains soustraits artificiellement à l'action du flot ou formés par les lais et relais de la mer**, relevant du domaine public maritime de l'État mais hors de la zone des cinquante pas ⁽²⁾.

Elle a étendu à ces mêmes espaces le **droit de préemption** urbain que les communes et EPCI compétents seraient habilités à instituer, et repoussé du 1^{er} janvier 1995 au **1^{er} janvier 2010** la date avant laquelle ces terrains doivent avoir été formés pour que la législation dérogatoire propre aux zones des cinquante pas s'y applique ⁽³⁾.

Contrainte par les règles de recevabilité financière, la commission a déploré ne pas avoir pu étendre à ces espaces le champ d'application du transfert de propriété prévu par la loi ADOM.

4. La position de la Commission

À l'initiative du Gouvernement, et suivant l'avis de la rapporteure, la Commission a supprimé cet article. Votre rapporteure souligne néanmoins

(1) Ces dispositions ont été intégrées à l'article 27 de la loi ADOM.

(2) Ces dispositions ont été intégrées à l'article 27 de la loi ADOM.

(3) Ces dispositions ont été intégrées à l'article 5 de la loi du 30 décembre 1996 et à l'article L. 5112-4 du CG3P.

l'importance de la préparation du transfert. À cet effet, elle souhaite que ce dernier fasse l'objet d'un suivi au moins annuel de la part des acteurs intéressés et que la présidence des agences des cinquante pas géométriques revienne de droit aux présidents des collectivités concernées.

*
* *

Article 77

(article 13 de l'ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005)

Conditions de la prescription acquisitive immobilière à Mayotte

Adopté par la Commission sans modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 77 favorise l'acquisition par prescription acquisitive à Mayotte en prévoyant explicitement que, pour l'appréciation de délai d'occupation utile, il est tenu compte de la période antérieure à 2008.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 117 de la loi du 28 février 2017 ⁽¹⁾ modifiant la loi du 27 mai 2009 ⁽²⁾ organise les modalités de contestation d'un acte de notoriété constatant une possession répondant aux conditions de la prescription acquisitive.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modifications.

1. L'état du droit

a. Le « désordre foncier » mahorais, une entrave au développement

Faute de titres de propriété clairement établis, de déclaration systématique des successions et en raison des nombreux cas d'indivision, des milliers de titres de propriété ne sont pas clairement établis à Mayotte.

Cette situation est préjudiciable au développement économique et social de l'île. À défaut d'interlocuteurs identifiables ou disposant d'un titre, la mobilisation du foncier à des fins économiques est complexe, de même que pour des programmes de logements sociaux alors même que sur les 63 000 résidences principales de l'île, 24 000 sont précaires (bidonvilles) et 13 000 ne répondent pas aux critères de

(1) Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

(2) Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

décence. Enfin, de nombreux Mahorais se trouvent ainsi dans une situation juridique incertaine, privés du droit de faire valoir leur propriété et de défendre les droits afférents.

b. Une situation foncière longtemps dérogatoire

Jusqu'à 2005, le régime foncier mahorais relevait du décret du 4 février 1911, modifié par le décret du 9 juin 1931. Fondé sur le système de l'**immatriculation**, il **excluait explicitement l'acquisition par prescription acquisitive** d'un bien ayant été immatriculé.

L'ordonnance du 28 juillet 2005 ⁽¹⁾ a rendu pleinement applicable à Mayotte les dispositions de l'article 2272 du code civil, relatif à la prescription acquisitive immobilière. Ce régime permet d'acquérir la propriété immobilière après **trente ans d'occupation utile**, c'est-à-dire paisible, publique, continue et non équivoque. Toutefois, l'ordonnance précise que les immeubles en cours d'immatriculation et les droits en cours d'inscription à cette date continuent de relever des dispositions du décret de 1911.

L'articulation des régimes de l'immatriculation et de la prescription acquisitive est précisée par l'article 35-2 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer issu de la loi du 28 février 2017 ⁽²⁾. Il permet la **contestation d'un acte de notoriété constatant une possession répondant aux conditions de la prescription acquisitive**, dans un **délai de cinq ans** à compter de la dernière des publications de cet acte par voie d'affichage, sur un site internet et au service de la publicité foncière ou au livre foncier. Cela concerne les actes de notoriété dressés et publiés avant le 31 décembre 2027.

Article 35-2 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer

Lorsqu'un acte de notoriété porte sur un immeuble situé en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion, en Guyane, à Saint-Martin et à Mayotte et constate une possession répondant aux conditions de la prescription acquisitive, il fait foi de la possession, sauf preuve contraire. Il ne peut être contesté que dans un délai de cinq ans à compter de la dernière des publications de cet acte par voie d'affichage, sur un site internet et au service de la publicité foncière ou au livre foncier.

L'acte de notoriété peut être établi par un notaire ou, à Mayotte, par le groupement d'intérêt public mentionné à l'article 35. Dans ce dernier cas, le groupement en assure la publicité.

Le présent article s'applique aux actes de notoriété dressés et publiés avant le 31 décembre 2027.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.

(1) Ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005 portant adaptation de diverses dispositions relatives à la propriété immobilière à Mayotte et modifiant le livre IV du code civil.

(2) Loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer.

2. Le dispositif proposé

Faute de dispositions claires, la question se pose de savoir si les occupations entamées avant le 1^{er} janvier 2008, date d'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance du 28 juillet 2005, sont prises en compte. De fait, la commission d'urgence foncière de Mayotte, créée pour préfigurer le groupement d'intérêt public prévu par la loi du 27 mai 2009, n'a pas pu émettre d'actes de notoriété pour l'instant.

La commission d'urgence foncière (CUF) de Mayotte

La CUF de Mayotte est opérationnelle depuis septembre 2019.

Conformément aux articles 35 et 35-1 de la loi du 27 mai 2009, elle est en charge :

- de l'inventaire des biens fonciers et immobiliers dépourvus de titre, et des occupants sans titre ;
- de la constitution ou reconstitution des titres de propriété.

300 à 400 dossiers sont déjà en cours d'instruction et une vingtaine devraient être résolus dès l'adoption de la loi.

Le présent article entend clarifier ce point en répondant par l'affirmative. Sans cela, aucune acquisition de propriété immobilière sur ce fondement n'aurait pu intervenir avant 2038.

LE RÉGIME DE L'ACQUISITION PAR PRESCRIPTION À MAYOTTE

	Avant 2008	Depuis le 1 ^{er} janvier 2008	Modifications proposées
Prescription acquisitive	Exclue par le décret de 1911 sur les immeubles immatriculés Instabilité et impossibilité de délivrer des actes de notoriété en dépit de l'occupation continue	Possible en théorie ; en pratique, incertitude sur la date à partir de laquelle peut être constatée la possession utile	Possible en tenant compte de la période antérieure au 1 ^{er} janvier 2008 Facilitation de la délivrance d'actes de notoriété
Exemple : acquisition par prescription acquisitive d'un terrain occupé dans les conditions de l'article 2272 depuis l'an 2000	Proscrite	Pas d'acquisition par prescription acquisitive avant 2038 car pas d'occupation utile prise en compte avant 2008.	Acquisition par prescription acquisitive possible dès 2030.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modifications.

*

* *

Article 77 bis

(article 35-2 de la loi n°2017-256 du 28 février 2017)

Actes de notoriété à Saint Barthélemy
Adopté par la Commission sans modification

Adopté par la Commission sans modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Les règles introduites par l'article 35-2 de la loi n°2017-256 du 28 février 2017 s'appliquent actuellement dans les cinq départements et régions d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Martin. Les actes de notoriété portant sur des immeubles situés sur ces territoires ne peuvent y être contestés que dans un délai de cinq ans à compter de la publication de cet acte ⁽¹⁾.

Le présent article, introduit par le Sénat, étend ces règles à Saint-Barthélemy

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modifications.

(1) Voir le commentaire de l'article 77 ci-dessus.

*

* *

Article 78

(sous-section 3 de la section 3 du chapitre III du titre III du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales)

Création dans les collectivités de Guadeloupe, de Guyane, de la Martinique, de La Réunion et de Mayotte d'une catégorie d'établissements publics à caractère industriel et commercial en matière de formation professionnelle

La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de permettre à chacune des régions d'outre-mer la création d'un établissement public industriel et commercial en matière de formation professionnelle, placé sous sa tutelle.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Cette sous-section a été modifiée par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article en supprimant, dans une logique de clarification juridique, l'article L. 4433-14 du code général des collectivités territoriales. Il a également adopté un amendement visant à préciser que les actions de formation sont destinées non seulement au maintien dans l'emploi mais également au retour.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit : une offre de formation professionnelle insuffisante pour faire face aux besoins locaux des territoires ultramarins

a. Tant les organismes privés que publics sont trop faiblement implantés dans les territoires ultramarins

● La particularité des territoires ultramarins **ne leur permet pas aujourd'hui de bénéficier d'une offre de formation professionnelle privée**

comparable à celle qui existe sur le territoire métropolitain. En effet, comme le rappelle l'étude d'impact, « *la configuration et l'étroitesse des marchés ultramarins ne permettent pas l'implantation d'une offre locale de formation couvrant l'ensemble des champs de compétences, et ceci tout particulièrement pour les métiers rares et émergents.* ⁽¹⁾ ». L'absence de rentabilité, indispensable dans une logique concurrentielle, ne stimule pas la création d'organismes de formation privés.

L'insuffisance de l'offre de formation privée

- La Guadeloupe compte 450 organismes de formation privés, pour un chiffre d'affaires de 59 millions d'euros. La moitié d'entre eux ne dépasse pas 75 000 euros de chiffre d'affaires annuel et une partie demeure sans activité ;
- La Guyane recense 220 organismes de formation privés concentrés sur le bassin d'emploi de Cayenne. Aucun organisme ne dépasse le seuil des 11 équivalents temps plein ;
- La Réunion compte environ 900 organismes privés, essentiellement concentrés sur les qualifications du secteur tertiaire ;
- La Martinique compte 380 organismes privés. Près de la moitié du chiffre d'affaires total de 50,2 millions d'euros est réalisé par moins de 5 % des organismes ;
- À Mayotte, seuls 30 organismes ont été recensés, dont aucun n'a engagé de démarche de certification.

Source : Étude d'impact, p. 642.

● **L'offre publique est également défaillante** pour couvrir les besoins en formation de la population active ultramarine.

L'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ne dispose plus d'établissements dans les collectivités d'outre-mer depuis 1984.

Or, l'AFPA est un acteur clé du service public de l'emploi qui assure, pour le compte de l'État et dans le respect des compétences des régions, des missions de service public d'ingénierie de certification professionnelle, de formation aux compétences et aux métiers émergents et développe une expertise prospective pour anticiper les besoins en compétences sur les territoires.

Afin de pallier l'absence de l'AFPA, les **régions d'outre-mer ont développé une offre publique en créant des organismes publics de formation à statuts divers :**

– La Guadeloupe a été habilitée par l'article 68 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer à créer un établissement public administratif (EPA) à la suite de la liquidation judiciaire de l'AFPA Guadeloupe en 2007 ;

(1) Étude d'impact du projet de loi, p. 636.

– La Guyane a mis en place un opérateur public régional de formation (OPRF) ayant le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial ;

– La Réunion a créé une société publique locale, entité juridique indépendante de l'AFPA mais qui conserve un partenariat consolidé avec l'agence nationale ;

– La Martinique a également opté pour le statut d'EPIC pour créer l'Institut martiniquais pour la formation professionnelle des adultes, après la liquidation judiciaire de l'AFPA Martinique en octobre 2016 ;

– Mayotte ne dispose pas d'établissement public mais structure principalement son offre de formation publique autour des lycées professionnels, d'un centre de formation d'apprentis (CFA) académique et du groupement d'établissements publics locaux d'enseignement (GRETA).

Malgré les efforts entrepris par les collectivités pour maintenir une offre publique de formation, l'appariement entre les formations proposées et les besoins en compétences des actifs et des entreprises locales reste imparfait.

b. La politique de formation en mobilité ne répond pas aux besoins spécifiques de la population active ultramarine

Les territoires d'outre-mer sont confrontés à des problématiques spécifiques en matière d'emploi et de formation professionnelle. En effet, le **taux de chômage reste très élevé** comparativement à la France métropolitaine puisqu'il atteint entre 15 % et 20 %, voire 30 % à Mayotte, contre 7,9 % en France selon les données présentées par l'étude d'impact.

Le **besoin de formation est double** : d'une part, il s'agit d'orienter les cursus vers une élévation du niveau de compétences pour les demandeurs d'emploi et d'autre part, il s'agit d'accroître l'offre pour les métiers rares et en tension.

● Le **décrochage est bien plus élevé** dans les territoires ultramarins que dans le reste de la France puisque 46,9 % de la population active âgée de 15 à 64 ans est sans diplôme contre 30,1 % en France métropolitaine en 2015 ⁽¹⁾. De la même manière, 20,2 % des jeunes de 17 ans ayant participé aux journées de défense et de citoyenneté seraient en situation d'illettrisme, un taux presque six fois supérieur à celui de la France métropolitaine.

● D'autre part, le faible nombre de stagiaires potentiels et les **coûts élevés d'investissement freinent les organismes privés** dans le déploiement d'une offre satisfaisante pour couvrir les besoins relatifs aux métiers rares et émergents. L'étude d'impact souligne, à juste titre, que des difficultés persistent « *pour faire coïncider*

(1) Étude d'impact du projet de loi, p. 637.

l'offre de formation locale avec les besoins en compétences des actifs et des entreprises sur les métiers en tension. ⁽¹⁾ »

Pour pallier, en partie, ces difficultés, les collectivités d'outre-mer ont développé une **politique de formation professionnelle en mobilité en métropole**. Financée par le ministère des outre-mer et mise en œuvre par l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM), cette politique permet aux demandeurs d'emploi d'acquérir des compétences et des qualifications qui ne leur sont pas proposées sur le territoire. Si ce dispositif connaît un relatif succès avec 2 815 bénéficiaires sur les onze collectivités d'outre-mer confondues en 2019, il n'est pas satisfaisant que les actifs en demande de formation doivent quitter leur territoire pour ce faire.

2. Le dispositif proposé : créer une nouvelle catégorie d'établissement public industriel et commercial pour adapter et sécuriser l'offre de formation professionnelle

a. Harmoniser les structures existantes pour encourager le développement de l'offre de formation professionnelle

Le présent article introduit, par un nouvel article L. 4433-14-1 du code général des collectivités territoriales, la possibilité pour chaque région d'outre-mer de créer « *un établissement public industriel et commercial compétent en matière de formation professionnelle. L'établissement est créé par l'assemblée délibérante et placé sous la tutelle de la collectivité.* »

Cet EPIC a vocation à intervenir « *dans le cas où l'offre locale privée ne permet pas de répondre aux besoins du territoire* ». Il est évident que l'offre publique est bien plus à même de répondre aux besoins en matière de compétences de base (français, mathématiques) et de compétences clés (socles, sociales et professionnelles) que les organismes privés. Les organismes publics obtiennent, d'ailleurs des résultats de plus en plus concluants en matière de formation des demandeurs d'emploi puisque le nombre est passé de 23 909 en 2013 à près du double (43 888) en 2019 ⁽²⁾. La création de ces EPIC viendra conforter cette dynamique.

Concrètement, l'établissement public « *contribue au bon accomplissement du service public régional de la formation professionnelle, à l'égal accès des femmes et des hommes à cette formation et à la promotion de la mixité des métiers. Il mettra en œuvre :*

1° Des actions de formation en vue du développement des compétences, de l'insertion professionnelle et du maintien ou du retour dans l'emploi, accompagnées si nécessaire de dispositifs d'hébergement ou de restauration ;

(1) *Ibidem*, p. 640.

(2) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 637.

2° Toute autre action en matière d'orientation, de formation professionnelle et d'accès à la qualification, y compris des actions de communication ou d'information et la réalisation d'études. »

Le présent article précise « qu'en présence d'une offre locale privée permettant de répondre aux besoins du territoire, l'établissement ne peut mettre en œuvre des actions de la nature de celles mentionnées aux 1° et 2° qu'au moyen de filiales ».

La possibilité pour chaque collectivité d'outre-mer de créer un établissement public industriel et commercial permettra d'harmoniser les différentes structures existantes ayant, actuellement, des statuts divers. Elle permettra à Mayotte de se doter d'un tel établissement, aujourd'hui inexistant.

b. Sécuriser l'intervention des organismes publics par le statut d'établissement public industriel et commercial

Plusieurs **options étaient envisageables** pour mieux consolider juridiquement l'intervention des collectivités d'outre-mer sur le marché de la formation professionnelle : habilitation de ces régions d'outre-mer à créer un EPIC ou création d'une catégorie *sui generis* d'EPIC en matière de formation professionnelle pour un seul territoire. Ces deux options présentaient néanmoins l'inconvénient de ne pas permettre une mise en cohérence des différents établissements sur le fondement de dispositions juridiques communes.

Le choix de la catégorie d'EPIC répond à un double objectif :

– **Distinguer les activités de service public intervenant dans le champ concurrentiel** et les activités compensées intégralement par l'État. Le statut d'établissement public administratif privilégié aujourd'hui par la Guadeloupe ne permet pas cette distinction ;

– **Mettre en place une organisation pérenne**, ne pouvant être remise en cause à l'avenir.

La création d'une nouvelle catégorie d'EPIC implique de prévoir, au niveau législatif, les éléments constitutifs relatifs à la gouvernance et aux ressources, en sus des missions précitées :

– *L'établissement public est administré par un conseil d'administration. Le conseil d'administration est composé de telle sorte que l'écart entre le nombre des hommes désignés, d'une part, et des femmes désignées, d'autre part, ne soit pas supérieur à un.*

– *L'établissement public est dirigé par un directeur général nommé par le président du conseil d'administration, sur proposition de ce conseil. Sous l'autorité du conseil d'administration, le directeur général de l'établissement public assure la direction administrative et financière de l'établissement.*

– *Le conseil d'administration comprend :*

1° Le président de l'assemblée délibérante, président de droit, ou son représentant ;

2° Des conseillers de l'assemblée délibérante, désignés par celle-ci ;

3° Des personnalités qualifiées, choisies par l'assemblée délibérante en raison de leur compétence en matière économique, sociale, de formation ou d'éducation ;

4° Un représentant du personnel de l'établissement.

– *Le directeur général et toute personne dont la présence est jugée utile par le président assistent avec voix consultative au conseil d'administration.*

– *Les ressources de l'établissement public sont constituées par des dotations de la collectivité, des redevances pour service rendu, le produit des ventes et des locations ainsi que par des emprunts, dons et legs et recettes diverses. Les dotations de la collectivité sont calculées pour compenser au plus la charge financière résultant des missions et sujétions de service public mentionnées aux trois premiers alinéas du II.*

– *L'établissement public peut créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes en vue de réaliser toute opération utile à ses missions.*

Enfin, l'article introduit un nouvel article L. 4433-14-2 qui prévoit les conditions de transfert entre établissements publics, notamment pour anticiper le transfert de l'EPA à l'EPIC en Guadeloupe.

3. Les modifications apportées par le Sénat

La commission des affaires sociales du Sénat a adopté deux amendements du rapporteur pour avis, apportant deux modifications : l'une supprimant l'article L. 4433-14 jugé obsolète, l'autre complétant les missions assignées à l'EPIC en termes de formation professionnelle afin de favoriser le retour à l'emploi.

*

La commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 79

(article 5-1 de la loi du 6 août 1955)

Autorisation du recours aux conventions de mandat pour les Terres australes et antarctiques françaises

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 79 autorise les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) à confier à un organisme public ou privé l'encaissement de certaines recettes ou revenus, par une convention de mandat, afin de leur permettre de diversifier leurs sources de financement.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances ⁽¹⁾ a ajouté les projets de financement participatif à la liste des actions fixes à l'article L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales, dont l'encaissement des recettes ou revenus peuvent faire l'objet d'une convention de mandat.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté un amendement permettant aux TAAF de recourir à des conventions de mandat également en matière de dépenses.

➤ **La position de la Commission**

La commission des Lois a adopté deux amendements identiques de la rapporteure et du Gouvernement apportant une précision juridique et comportant aussi des modifications rédactionnelles.

1. L'état du droit

Les terres australes et antarctiques françaises se composent de plusieurs îles situées dans le sud de l'océan indien : l'archipel Crozet, les îles Kerguelen, les îles Saint-Paul et Amsterdam, la terre Adélie et les îles Éparses (Bassas da India,

(1) Loi n°2021-1308 du 8 octobre 2021, article 48.

Europa, Glorieuses, Juan da Nova et Tromelin). Conformément à l'article 72-3 de la Constitution ⁽¹⁾, leur statut est régi par la **loi du 6 août 1955** ⁽²⁾.

En 2018, la France a souhaité que ces territoires soient classés au patrimoine mondial de l'UNESCO, classement qui est finalement intervenu le 5 juillet 2019. La campagne promotionnelle réalisée dans le cadre de cette candidature a néanmoins mis en lumière les difficultés juridiques empêchant les TAAF d'avoir recours au financement participatif, par exemple pour financer des actions de communication ou de promotion.

Les **conventions de mandat** constituent une **dérogation aux règles de la comptabilité publique**, fixées par le décret du 29 décembre 1962 modifié ⁽³⁾ qui prévoit l'**exclusivité du comptable public en matière de maniement des deniers publics**, qu'il s'agisse du recouvrement d'une recette ou de l'encaissement d'une dépense.

Une pratique s'est néanmoins développée, par laquelle les collectivités territoriales et leurs établissements publics recourent à des tiers pour le paiement de leurs dépenses ou l'encaissement de leurs recettes par la voie du mandat de l'article 1984 du code civil.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'État, dans un avis ⁽⁴⁾ puis au contentieux ⁽⁵⁾, a rappelé que « *les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne sont pas fondés à disposer de leur compétence, en matière de recettes et de dépenses publiques, par une convention de mandat, sauf dans le cas où la loi autorise spécifiquement la conclusion d'une telle convention* ». À défaut, il s'agit d'une gestion de fait.

Les articles L. 1611-7 (paiement des dépenses) ⁽⁶⁾ et L. 1611-7-1 (encaissement de recettes) ⁽⁷⁾ ont donc été introduits dans le code général des collectivités territoriales pour définir le cadre dans lequel les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent avoir recours à des conventions de mandat. Dans les deux cas, la convention doit être écrite, intervenir après avis conforme du comptable public, et prévoir une reddition au moins annuelle des comptes et des pièces correspondantes.

(1) « La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton ».

(2) *Loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton.*

(3) *Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, modifié, portant règlement général sur la comptabilité publique, article 11.*

(4) *Conseil d'État, avis du 13 février 2007, n° 373.788 du 13 février 2007.*

(5) *Conseil d'État, Sect., 6 novembre 2009, Société Prest'action et 10 février 2010, Société Prest'action.*

(6) *Ordonnance du 25 mars 2009 relative à la création de l'Agence de services et de paiement et de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, article 10.*

(7) *Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives, article 40.*

2. Le dispositif proposé

Soumises au principe de spécialité législative, les TAAF ne sont pour l'instant pas couvertes par ces dispositions. Il est donc apparu nécessaire de leur ouvrir la possibilité de conclure des conventions de mandat. Cela leur permettrait de bénéficier d'une **source de financement supplémentaire**, alors même qu'elles bénéficient de peu de ressources propres. Par ailleurs, le recours au financement participatif permettra de développer une **visibilité auprès du grand public**.

Le présent article insère donc un article 5-1 dans la loi du 6 août 1955, prévoyant que les dispositions de l'article L. 1611-7-1 du CGCT sont applicables dans les TAAF.

3. Les modifications apportées par le Sénat

En commission, le Sénat a complété cet article en prévoyant l'application aux TAAF des dispositions des I, II et IV de l'article L. 1611-7 du même code, relatif aux conventions de mandat en dépenses.

Article L. 1611-7 du code général des collectivités territoriales

I. - Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier à un tiers l'instruction des demandes et la préparation des décisions d'attribution des aides et prestations financières qu'ils assument ou instituent.

II. - Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, par convention écrite, confier à un organisme doté d'un comptable public l'attribution et le paiement des dépenses relatives :

- aux bourses d'action sanitaire et sociale ;
- aux aides qu'ils accordent en matière d'emploi, d'apprentissage et de formation professionnelle continue ;
- aux aides complémentaires à des aides nationales ou communautaires gérées par cet organisme ;
- ou à d'autres dépenses énumérées par décret.

La convention emporte mandat donné à l'organisme d'exécuter ces opérations au nom et pour le compte de la collectivité territoriale ou de l'établissement public mandant. La convention prévoit une reddition au moins annuelle des comptes des opérations et des pièces correspondantes. Elle peut aussi prévoir le recouvrement et l'apurement par l'organisme mandataire des éventuels indus résultant de ces paiements.

[...]

IV.-Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, par convention écrite, confier à un organisme public ou privé le paiement des dépenses au moyen d'un instrument de paiement au sens du c de l'article L. 133-4 du code monétaire et financier et autorisé par décret, ou la délivrance de cet instrument de paiement aux bénéficiaires de ces dépenses [...].

Article L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales

A l'exclusion de toute exécution forcée de leurs créances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement :

1° Du produit des droits d'accès à des prestations culturelles, sportives et touristiques ;

2° Du revenu tiré des immeubles leur appartenant et confiés en gérance, ou d'autres produits et redevances du domaine dont la liste est fixée par décret ;

3° Du revenu tiré des prestations assurées dans le cadre d'un contrat portant sur la gestion du service public de l'eau, du service public de l'assainissement ou de tout autre service public dont la liste est fixée par décret ;

4° Du revenu tiré d'un projet de financement participatif, au sens du cinquième alinéa de l'article L. 548-1 du code monétaire et financier, au profit de tout service public, à l'exception des missions de police et de maintien de l'ordre public. Par dérogation aux articles L. 511-5 et L. 511-6 du même code, les personnes morales peuvent accorder des prêts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, dans la limite d'un prêt par projet de financement participatif. [...]

La convention emporte mandat donné à l'organisme d'assurer l'encaissement au nom et pour le compte de la collectivité territoriale ou de l'établissement public mandant. Elle prévoit une reddition au moins annuelle des comptes et des pièces correspondantes. Elle peut aussi prévoir le paiement par l'organisme mandataire du remboursement des recettes encaissées à tort [...]

4. La position de la Commission

L'article L. 1611-7-1 du CGCT a été modifié par la loi du 8 octobre 2021 précitée, dans le sens d'un élargissement des possibilités de recours aux conventions de mandat pour encaisser les recettes tirées d'un projet de financement participatif.

Tenant compte de ces modifications, la commission des Lois a adopté un amendement pour les rendre également applicables aux TAAF.

*

* *

Article 80

(articles L. 7124-2, L. 7124-3, L. 7124-5, L. 7226-2, L. 7226-3 et L. 7226-5 du code général des collectivités territoriales)

Modification des conseils économiques, sociaux, environnementaux, de la culture et de l'éducation (CESECE) de Guyane et de Martinique

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 80 modifie le fonctionnement des conseils économiques, sociaux, environnementaux, de la culture et de l'éducation (CESECE) de Guyane et de Martinique en supprimant l'organisation obligatoire de chaque conseil en deux sections et en leur laissant plus de liberté d'organisation interne.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions relatives aux CESECE ont été instaurés par la loi du 27 juillet 2011 ⁽¹⁾ et n'ont pas fait l'objet de modifications depuis, à l'exception de dispositions relatives à la parité parmi leurs membres issues de la loi du 4 août 2014 ⁽²⁾.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a renforcé l'autonomie des CESECE en réduisant le champ du décret en Conseil d'État déterminant la composition des sections. Il a aussi supprimé la mention selon laquelle le président de chacune des sections a rang de vice-président du conseil et est membre de droit de la commission permanente.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel.

1. L'état du droit

Les CESECE ont été mis en place le 1^{er} janvier 2018, en application de la loi du 27 juillet 2011 et de la création des collectivités uniques de Guyane et de Martinique, issues de la fusion du département et de la région. Ils remplacent les anciens CESER (conseil économique, social et environnemental régional) et CCEE (conseil de la Culture, de l'éducation et de l'environnement).

Les prérogatives des CESECE

Leurs prérogatives recouper celles des anciens organismes consulatifs précités.

Ils sont saisis pour avis sur divers documents intéressant la collectivité, comme les documents de planification et schémas directeurs, les documents budgétaires ou les orientations générales dans les domaines sur lesquels la collectivité est appelé à délibérer en application des lois reconnaissant une compétence aux régions.

(1) *Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.*

(2) *Cette loi insère à l'article L. 7124-3 du CGCT les dispositions suivantes : «Lorsqu'un organisme est appelé à désigner plus d'un membre du conseil, il procède à ces désignations de telle sorte que l'écart entre le nombre des hommes désignés, d'une part, et des femmes désignées, d'autre part, ne soit pas supérieur à un. La même règle s'applique à la désignation des personnalités qualifiées ».*

Ils sont consultés dans le cadre de l'élaboration du projet de budget de la collectivité en ce qui concerne l'éducation, la culture, la protection des sites, de la faune, de la flore et le tourisme.

Ils peuvent enfin être saisis de toute question dans le champ des compétences de la collectivité, à l'initiative de l'exécutif local ou de sa propre initiative.

Leur composition et organisation sont fixées par la loi du 27 juillet 2011 précitée et le décret du 11 décembre 2015 ⁽¹⁾.

Le nombre de leurs membres est fixé à 68 pour le CESECE de Martinique et 60 pour celui de Guyane, désignés pour six ans par le préfet au sein d'une liste d'organismes professionnels et associatifs dont il fixe la liste par arrêté.

Chaque CESECE est divisé en **deux sections : une section économique, sociale et environnementale et une section de la culture, de l'éducation et des sports** ⁽²⁾. L'étude d'impact souligne les conséquences négatives suscitées par cette subdivision en deux sections. Elle est facteur de complexité et allonge les délais de traitement des demandes d'avis. Dans la mesure où elle s'accompagne de la mise en place d'une présidence alternée entre les deux présidents de section, elle est peu cohérente avec la durée d'ensemble du mandat qui est de six ans.

2. Le dispositif proposé

Le projet de loi **supprime l'organisation en deux sections des CESECE**, tout en maintenant la possibilité d'organiser des sections en leur sein, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

L'entrée en vigueur de cet article est prévue au prochain renouvellement des CESECE, qui aura lieu **dans le courant de l'année 2023**.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a renforcé l'autonomie d'organisation des CESECE :

D'une part, il supprime la mention selon laquelle le président de chacune des sections a rang de vice-président du conseil et est membre de droit de la commission permanente.

D'autre part, il retire au décret en Conseil d'État, prévu par les articles du code général des collectivités territoriales L. 7124-3, pour la Guyane et L. 7226-3, pour la Martinique, le soin de définir la composition des sections et les conditions

(1) Décret n° 2015-1666 du 11 décembre 2015 portant application de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités de Guyane et de Martinique et modifiant la partie réglementaire (R) du code général des collectivités territoriales.

(2) Articles L. 7124-2 pour la Guyane et L. 7226-2 pour la Martinique du code général des collectivités territoriales.

de nomination de leurs membres. Ces modalités seront donc déterminées par chaque CESECE en interne.

4. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel.

*
* *

Article 81

Ratification des dispositions de l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, prises sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article procède à la ratification des dispositions de l'ordonnance du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui, prises sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, étendent et adaptent l'applicabilité du CESEDA à Wallis-et-Futuna, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Après l'avoir supprimé en commission, le Sénat a rétabli cet article en séance publique.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article modifié par un amendement corrigeant une erreur juridique qui rendait inapplicables en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie les articles L. 413-2 à L. 413-6 du CESEDA, relatifs au contrat d'intégration républicaine.

1. L'état du droit

L'article 52 de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a autorisé le Gouvernement à procéder à une nouvelle rédaction de la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers. Cette refonte intervient à droit constant, « *sous la réserve de*

modifications rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle de l'ensemble des dispositions du code, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger des dispositions devenues sans objet. » ⁽¹⁾

Dans un souci de clarification du droit applicable dans les territoires d'outre-mer, et sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, **l'ordonnance adoptée rend applicable le CESEDA recodifié dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.** Jusqu'alors, seules les dispositions relatives à l'asile y étaient applicables de plein droit. Le reste de ces matières était régi par des textes spécifiques que l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 **abroge** :

– l'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna ;

– l'ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française ;

– l'ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie.

Article 74-1 de la Constitution

Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.

2. Le dispositif proposé

Faute de ratification expresse, les ordonnances deviennent **caduques** dix-huit mois après leur publication, soit, en l'espèce, **au 16 juin 2022**. Les trois territoires considérés se trouveront dans une situation de vide juridique en ce qui concerne le droit des étrangers.

Les articles du CESEDA qui font l'objet de la ratification sont les suivants concernant Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française :

– livre I^{er}, dispositions générales : articles L. 154-1 à L. 156-2 ;

(1) Rapport au Président de la République accompagnant l'ordonnance.

– livre II, dispositions applicables aux citoyens de l’Union européenne et aux membres de leur famille : articles L. 284-1 à L. 286-2 ;

– livre III, entrée en France : articles L. 364-1 à L. 366-2 ;

– livre IV, séjour en France : articles L. 444-1 à L. 446-5 ;

– livre VI, décisions d’éloignement : articles L. 654-1 à L. 656-2 ;

– livre VII : exécution des décisions d’éloignement : articles L. 764-1 à L. 766-3 ;

– livre VIII, contrôles et sanctions : articles L. 834-1 à L. 836-2.

Pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, il s’agit des articles L. 152-1 à L. 153-2, L. 282-1 à L. 283-2, L. 362-1 à L. 363-2, L. 442-1 à L. 443-3, L. 652-1 à L. 653-3, L. 764-1 à L. 763-3 et L. 832-1 à L. 833-4 du CESEDA.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Déplorant « l’absence d’étude d’impact sur cet article », et conformément à la recommandation du Conseil d’État dans son avis du 6 mai 2021 sur le projet de loi, la commission des Lois du Sénat a supprimé cet article. Le Conseil d’État déplorait en effet ne pas « *disposer des informations lui permettant d’identifier les dispositions de l’ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 qui ont été prises sur le fondement de l’article 74-1 de la Constitution* ».

Le Gouvernement a par la suite transmis à la commission des lois des informations supplémentaires sur la portée de cet article, qui a donc pu être rétabli en séance publique par un amendement de M. Mohamed Soilihi (RDPI), adopté avec un double avis favorable de la commission et du Gouvernement.

4. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article modifié par un amendement de correction d’une erreur juridique. En l’état, étaient en effet inapplicables en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie les articles L. 413-2 à L. 413-6 du CESEDA, relatifs au contrat d’intégration républicaine.

*

* *

Article 81 bis

Remise de rapport sur l'organisation du système de santé et de sécurité sociale à Saint-Barthélemy

Adopté par la Commission sans modifications

Cet article prévoit la remise d'un rapport au Parlement pour dresser un état des lieux de l'organisation du système de santé et de la sécurité sociale à Saint-Barthélemy.

En effet, si une caisse de prévoyance sociale a été créée à Saint-Barthélemy en 2017 à la suite de la visite du Président de la République, M. François Hollande, ce territoire ne dispose à ce jour toujours pas d'une caisse autonome.

Au cours de son audition, le président de la collectivité M. Bruno Magras a souligné l'iniquité de cette situation, qui maintient l'hôpital dans une situation déficitaire alors même que la caisse de prévoyance de Saint-Barthélemy dégage 20 à 30 millions d'excédents annuels.

La Commission a adopté cet article sans modifications.

*

* *

Article 82

Adaptation et extension par ordonnances

Adopté par la Commission sans modifications

Sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures, relevant du domaine de la loi, nécessaires à l'adaptation et à l'extension des dispositions de la présente loi dans les collectivités qui relèvent de l'article 73 et de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.

Cette ordonnance est prise dans un délai de dix mois à compter de la promulgation de la loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

La Commission a adopté cet article sans modifications.

*

* *

Article 83

(art. L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques)

Modalités de cession de biens immobiliers de l'État en Guyane

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article supprime le plafond applicable aux cessions d'immeubles domaniaux de l'État aux communes guyanaises et à leurs groupements et encadre l'exercice du droit d'opposition des communes aux cessions d'immeubles de l'État à l'établissement public foncier et d'aménagement de Guyane (EPFAG).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a rendu possible les cessions gratuites d'immeubles domaniaux à l'établissement public foncier et d'aménagement de Guyane à condition qu'elles fassent l'objet d'un accord préalable de la commune de situation des biens cédés.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a allongé de deux à six mois le délai pendant lequel les communes peuvent s'opposer à la cession des biens de l'État à l'EPFAG.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article modifié par deux amendements rédactionnels.

1. L'état du droit

a. Les outils juridiques pour répondre à l'urgence foncière

La Guyane est la porte de la France sur le poumon vert du monde. Ce territoire, qui est le deuxième plus vaste – 83 000 kilomètres carrés – et le deuxième moins peuplé – 260 000 habitants – du pays est couvert à 97 % de forêt équatoriale. Cette situation explique en partie pourquoi la Guyane souffre d'un manque de foncier aménagé : le schéma d'aménagement régionale ne recensait, en 2016, que 1 % de zones à vocation urbaine. Mais le facteur géographique doit également s'apprécier au regard de l'héritage historique : 7,9 millions d'hectares appartiennent au domaine privé de l'État, soit 96 % du territoire guyanais. La pression globale sur

l'accès au logement est enfin accentuée par la croissance démographique très forte qui caractérise ce territoire qui devrait compter 700 000 habitants d'ici trente ans.

Pour faire face à l'urgence foncière, l'aménagement des principaux pôles urbains de Guyane ⁽¹⁾ a été inscrit, en 2016 ⁽²⁾, parmi les opérations d'intérêt national (OIN) mentionnées à l'article R. 102-3 du code de l'urbanisme.

Les opérations d'intérêt national au sens du code de l'urbanisme

L'article L. 102-12 du code de l'urbanisme définit l'OIN comme une opération qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'Etat décide de consacrer des moyens particuliers. Aux côtés de l'aménagement des principaux pôles urbains de Guyane, figurent, à l'article R. 102-3, la réalisation, pour les jeux Olympiques et Paralympiques 2024, de certains ouvrages olympiques en Seine-Saint-Denis ou encore l'opération d'aménagement du quartier d'affaires de La Défense.

L'article L. 422-2 donne compétence à l'État, en lieu et place des communes ou de leurs groupements, pour se prononcer sur un projet portant sur des travaux, constructions et installations réalisés à l'intérieur des périmètres des OIN.

En ce qui concerne les zones d'aménagement concerté, l'article L. 311-1 prévoit qu'elles sont créées par le préfet, après avis du conseil municipal de la ou des communes concernées ou de l'EPCI compétent.

La même année ⁽³⁾, l'EPFAG, établissement **compétent en matière de foncier et d'aménagement**, a succédé à l'établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG) qui avait été créé en 1996. Cet établissement public de l'État ⁽⁴⁾, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'urbanisme, est chargé de produire des terrains à bâtir, notamment pour le logement, et assure, par son action dans le domaine foncier, la faisabilité des opérations d'aménagement.

b. L'accord de Guyane du 21 avril 2017

Le préambule de l'accord de Guyane, signé le 21 avril 2017, décrit le contexte dans lequel a été signé le protocole « Pou Laguiyann dékolé » :

« Le 28 mars 2017, deux marches d'une ampleur historique ont réuni des milliers de Guyanais dans les rues de Cayenne et de Saint-Laurent-du-Maroni. Ces manifestations faisaient suite à de longues années de mise en garde de l'État et des

(1) Cayenne, Kourou, Macouria, Mana, Matoury, Montsinéry, Rémire-Montjoly, Roura et Saint-Laurent-du-Maroni.

(2) Décret n° 2016-1736 du 14 décembre 2016 inscrivant l'aménagement des principaux pôles urbains de Guyane parmi les opérations d'intérêt national mentionnées à l'article R. 102-3 du code de l'urbanisme

(3) Décret n° 2016-1865 du 23 décembre 2016 relatif à l'Établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane.

(4) L'EPFAG associe néanmoins les collectivités territoriales puisque siègent à son conseil d'administration six représentants de l'État, trois représentants de la collectivité territoriale de Guyane et trois représentants des présidents d'EPCI à fiscalité propre et des maires de communes non membres de ces EPCI. Il est présidé par le président de la collectivité territoriale de Guyane, M. Gabriel Serville.

gouvernements successifs par les élus et de revendications de la population qui se sont intensifiées en 2017, exprimant un sentiment d'abandon par la République et revendiquant un traitement juste et équitable des difficultés et des défis auxquels la Guyane doit faire face. »

Pour répondre à l'importante crise sociale qui a frappé ce territoire en 2017, un plan d'urgence pour la Guyane de 1,086 milliard d'euros a été formalisé dans l'accord du 21 avril 2017. Parmi les engagements pris par l'État envers les collectivités guyanaises, figure celui de **céder gratuitement 250 000 hectares de foncier domaine privé de l'État à la collectivité territoriale de Guyane et aux communes.**

2. Le dispositif proposé

L'article 83 apporte deux modifications au régime de cession des immeubles domaniaux en Guyane prévu par l'article L. 5142-1 du code général des personnes publiques.

- Le 3° de l'article rend possibles les cessions gratuites aux collectivités territoriales ou à leurs groupements en vue de constituer sur le territoire d'une commune des réserves foncières, à condition que les biens soient libres de toute occupation ou ne soient pas confiés en gestion à des tiers.

Ce même 3° prévoit néanmoins que la superficie globale cédée en une ou plusieurs fois ne peut excéder, sur chaque commune, une superficie de référence égale à dix fois la superficie des parties agglomérées de la commune de situation des biens cédés pour chaque période de dix années à compter de la date de la première cession gratuite.

Afin d'accélérer la mise en œuvre de l'accord de Guyane comme l'a indiqué le préfet de Guyane lors de son audition par votre rapporteure, le **1° du I du présent article** supprime ce plafond qui constitue un frein préjudiciable au déploiement de l'accord. Instaurée par la loi de finances rectificatives pour 1989⁽¹⁾ avec l'introduction de la première mesure autorisant la cession gratuite d'immeubles domaniaux aux communes de Guyane et à leurs groupements, cette disposition ne se justifie plus aujourd'hui compte tenu de l'urgence foncière.

- Le 3° bis autorise les cessions gratuites à l'EPFAG qui sont néanmoins **conditionnées à l'accord préalable de la commune de situation des biens cédés.** La loi dite ELAN du 23 novembre 2018 n'a cependant pas précisé cette procédure : rien n'est prévu en cas d'absence de réponse de la commune, ce qui peut fragiliser juridiquement et freiner les procédures de cession.

Pour répondre à cette situation, le **2° du I du présent article** encadre les cas où la commune peut s'opposer à la cession. L'opposition ne pourra intervenir

(1) Loi n° 89-936 du 29 décembre 1989 de finances rectificative pour 1989.

que si les biens en cause sont nécessaires à la réalisation d'équipements collectifs, à la construction de logements sociaux ou de services publics.

Par ailleurs, une procédure d'accord tacite est introduite : si la commune ne s'est pas prononcée dans un délai de deux mois à compter de la réception par le maire du projet d'acte de cession adressé par le préfet, son accord est réputé acquis. Une procédure analogue est également fixée au **II** pour les cessions en cours à la date de publication de la présente loi.

3. Les modifications apportées par le Sénat

En séance publique, un amendement de la sénatrice Marie-Laure Phinera-Horth, adopté avec un double avis de sagesse, a allongé à six mois le délai pendant lequel les communes peuvent s'opposer à la cession des biens de l'État à l'EPFAG afin de leur laisser un délai suffisant pour se prononcer.

4. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article modifié par deux amendements rédactionnels de la rapporteure.

Votre rapporteure exprime son attachement à ce que la position des communes sur les cessions de l'État à l'EPFAG puisse être exprimée dans des conditions satisfaisantes et qui garantissent le respect des engagements pris lors de la signature de l'accord de Guyane.

*

* *

Article 83 bis A

Expérimentation en Guyane visant à remplacer l'obligation de réaliser une enquête publique par la participation du public

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, instaure une expérimentation visant à remplacer l'obligation de réaliser une enquête publique au titre du code de l'environnement par le dispositif de participation du public.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article modifié par deux amendements rédactionnels.

1. Le dispositif proposé

Le présent article, introduit suite à l'adoption d'un amendement de M. Georges Patient avec un double avis favorable, instaure une expérimentation d'une durée de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi.

Cette expérimentation vise à soumettre, sur décision du préfet, les plans, opérations d'aménagement ou projets de construction situés dans le périmètre de l'OIN de Guyane mentionnée à l'article 83, à la procédure de participation du public mentionnée à l'article L. 123-19 du code de l'environnement en lieu et place de la procédure d'enquête publique prévue par les articles L. 123-1 à L. 123-18 du même code.

Enquête publique et participation du public

Organisée par les articles L. 123-1 à L. 123-18 du code de l'environnement, **l'enquête publique** a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement. L'enquête est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou par une commission d'enquête. Le public est informé de l'organisation de l'enquête au moins quinze jours avant son ouverture. Il est consulté pour une durée minimale de quinze jours qui est portée à trente jours lorsque le projet est soumis à une évaluation environnementale. L'enquête se déroule de manière à permettre au public d'obtenir d'une information complète sur le projet et de participer au processus de décision. Le commissaire enquêteur rend son rapport dans un délai de trente jours après la fin de l'enquête.

La **participation du public**, prévue par l'article L. 123-19 du même code, est ouverte pour autoriser les projets ou approuver les plans et programmes qui font l'objet d'une évaluation environnementale et qui ne sont pas soumis ou qui sont exemptés d'enquête publique. Organisée par l'autorité compétente, elle est effectuée par voie électronique. La consultation dure au minimum trente jours. Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai, qui ne peut être inférieur à quatre jours, permettant la prise en compte des contributions déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces contributions.

Les projets et programmes soumis à une évaluation environnementale sont mentionnés aux articles R. 122-2 et R. 122-17 dudit code.

Cette disposition vise à simplifier et à accélérer les opérations de l'EPFAG afin de mettre en œuvre l'accord de Guyane. Selon l'exposé sommaire de l'amendement de M. Patient, « *les différentes phases entre le dépôt d'un dossier et l'obtention de l'autorisation (concertation interservices, préparation, déroulement, rapports et notifications) peuvent prendre entre six mois, pour une enquête parcellaire préalable à la cessibilité, et dix-huit mois, pour une enquête publique préalable à l'autorisation environnementale unique* ». Le sénateur note même que « *sur une opération d'aménagement nécessitant de mener une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique précédée d'une enquête publique [de déclaration d'utilité publique] et d'une enquête publique parcellaire, les délais*

d'obtention des autorisations et de maîtrise foncière par opération peuvent dépasser quatre ans ».

2. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article modifié par deux amendements rédactionnels de la rapporteure.

*
* *

Article 83 bis

(art. L. 321-36-6-2 [nouveau] du code de l'urbanisme)

Exonération de tout droit, taxe ou impôt des cessions gratuites d'immeubles domaniaux à l'établissement public foncier et d'aménagement de Guyane

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat à l'initiative de M. Georges Patient sur le fondement d'un double avis favorable, prévoit que les cessions gratuites d'immeubles domaniaux à l'EPFAG, autorisées en application du 3° *bis* de l'article L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques commenté à l'article 83, ne sont assujetties, ni à la contribution de sécurité immobilière, ni à aucun droit, taxe ou impôt de quelque nature que ce soit.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté un amendement du Gouvernement supprimant le gage financier de cet article.

*
* *

Article 83 ter A (nouveau)

(art. L. 181-39 du code rural et de la pêche maritime)

Suppression d'une disposition obsolète en matière de préemption agricole en Guyane

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par la Commission à l'initiative de M. Lénaïck Adam et de votre rapporteure (amendements CL1157 et CL1501), abroge l'article L. 181-39 du code rural et de la pêche maritime. Cet article permettait à l'EPFAG d'exercer, en l'absence d'une Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sur le territoire Guyanais, le droit de préemption en matière agricole mentionné à l'article L. 143-1 du même code. La SAFER de Guyane ayant tenue son assemblée constitutive le 10 mai 2021, cette disposition est devenue obsolète.

*

* *

Article 83 ter B (nouveau)

(art. L. 121-39-2 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime)

Adaptations de la loi littoral en Guyane et à Mayotte

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par la Commission à l'initiative de Mme Ramlati Ali et de votre rapporteure (amendements CL845 et CL1503), vise à répondre aux difficultés posées par la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral en Guyane et à Mayotte.

Sur ces deux territoires, le principe de continuité ⁽¹⁾ réduit les marges de manœuvre pour réaliser des équipements collectifs. En effet, l'obligation de réaliser une implantation en continuité n'est pas adaptée à certaines communes littorales dont le territoire se prolonge à l'intérieur des terres.

Cet article introduit donc une dérogation au principe de continuité pour les constructions ou installations liées aux activités de stockage, de traitement ou de valorisation des déchets, celles nécessaires à la production d'eau potable et à l'assainissement des eaux usées ainsi que les installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables lorsqu'elles sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

Ce dispositif est néanmoins encadré puisqu'il nécessitera l'accord formel de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Cet accord ne pourra être donné si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement.

(1) L'article L. 121-8 du code de l'urbanisme dispose que l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants.

*

* *

Article 83 *ter*

(articles 9A, 10, 11, 12, 13, 14 et 15 [nouveaux] et article 9 de la loi du 6 août 1955)

Statut de La Passion – Clipperton

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article, introduit par un amendement en séance publique au Sénat, avec un avis de sagesse de la commission mais avis favorable du Gouvernement, vise à compléter le statut de l'île de Clipperton. Il apporte des précisions sur son administration et soumet explicitement à autorisation toute activité sur cet atoll.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions relatives à l'île de Clipperton ont été introduites dans la loi du 6 août 1955 relative aux TAAF par la loi du 21 février 2007⁽¹⁾ et n'ont pas été modifiées depuis.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel.

1. L'état du droit

a. Un îlot isolé mais stratégique pour la France

L'île de Clipperton est le seul territoire français situé dans le Pacifique Nord, au large des côtes mexicaines. Sa découverte est attribuée à Michel Dubocage et Mathieu Martin de Chassiron, commandants de deux frégates françaises, le 3 avril 1711, un Vendredi Saint, d'où son nom originel. La prise de possession officielle par la France fut effectuée en 1858 par le lieutenant de vaisseau Victor le Coat de Kerwéguen.

Le Mexique ayant également revendiqué la possession de La Passion à la fin du XIX^{ème} siècle, il fut convenu entre les partis de s'en remettre à un arbitrage international confié au roi d'Italie Victor-Emmanuel III. Le Mexique n'ayant pu fournir de preuves d'une découverte antérieure à celle de Dubocage et Chassiron, la

(1) Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

souveraineté de la France sur l'île de La Passion fut reconnue par sentence arbitrale en 1931.

Bien qu'inhabitée, elle revêt **une importance stratégique** à plusieurs égards. Elle permet à la France de disposer dans cette zone d'une **zone économique exclusive de 435 600 km²**, plus que celle de la France métropolitaine. La **richesse halieutique** (thon en particulier) de cette zone et ses **ressources minérales** lui confèrent un intérêt scientifique et économique certain.

Malgré cela, **l'atoll apparaît à plusieurs égards comme délaissé**. Des déchets s'y amoncellent, issus des occupations mexicaine, américaine et française, rejetés par l'océan ou laissés par les narcotrafiquants qui l'utilisent comme base arrière. Par ailleurs, un accord de pêche avec le Mexique, signé le 29 mars 2007 et renouvelé en 2017, prévoit l'octroi gratuit de licences de pêche aux navires mexicains qui en font la demande et ne permet pas une gestion durable des ressources halieutiques.

b. Un statut peu développé

L'île de Clipperton figure dans la Constitution, dont l'article 72-3 prévoit que « *La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.* » Le titre II de la loi du 6 août 1955, modifiée par la loi du 21 février 2007, lui est consacré, mais est peu disert, se limitant à un seul article.

Loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton : Titre II : Statut de l'Île de Clipperton

Article 9

« L'île de Clipperton est placée sous l'autorité directe du Gouvernement.

Le ministre chargé de l'outre-mer est chargé de l'administration de l'île. Il y exerce l'ensemble des attributions dévolues par les lois et règlements aux autorités administratives. Il peut déléguer l'exercice de ces attributions.

Les lois et règlements sont applicables de plein droit dans l'île de Clipperton.

Un décret précise les modalités d'application du présent article. »

L'île n'a **pas de statut propre**, n'étant ni un département ou une région d'outre-mer, ni une collectivité d'outre-mer, ni une collectivité à statut particulier. Son régime est celui de l'assimilation législative : les lois et règlements y sont directement applicables.

Par délégation du ministre des outre-mer, l'île est **administrée par le Haut-commissaire de la République en Polynésie française**.

Le 24 novembre 2016, l'Assemblée a adopté une proposition de loi de M. Philippe Folliot, portant modification de la loi du 6 août 1955 et visant à donner

un statut à l'île de Clipperton. Le Sénat, en adoptant en séance, par amendement, l'article additionnel 83 *ter*, a repris en partie les dispositions de cette proposition de loi.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

L'article 83 *ter*, tel qu'adopté par le Sénat, apporte trois modifications au droit existant :

- *La réaffirmation du nom originel de l'île*

L'article 83 *ter* prévoit que l'île de Clipperton puisse aussi être désignée sous le nom « La Passion – Clipperton ». **Pour symbolique qu'elle soit, cette évolution sémantique permet de rappeler les origines de la souveraineté française sur cette île** puisque La Passion est le nom qui lui a été donné par les deux Français l'ayant découverte.

- *La précision du rôle du ministre des outre-mer*

Le ministre :

– exerce un **pouvoir de police** : il assure l'ordre public et la protection de l'environnement, en veillant principalement à la préservation des différents milieux physiques, notamment maritimes, ainsi qu'au respect des équilibres écologiques et du patrimoine naturel ;

– assure la **direction des services de l'État** ;

– contrôle les organismes ou personnes publics ou privés bénéficiant des subventions ou contributions de l'État ;

– dispose d'un **pouvoir réglementaire** dans les matières relevant de sa compétence.

Il est **assisté d'un conseil consultatif** dont la composition, l'organisation, le fonctionnement et les attributions sont fixés par décret.

- *La réglementation des activités sur l'île*

L'article 83 *ter* soumet le mouillage dans les eaux intérieures, le débarquement, l'atterrissage, le séjour ou toute autre activité sur l'île à une **autorisation préalable délivrée par le ministre chargé des outre-mer, sauf en cas d'urgence**.

Le non-respect fait l'objet de **sanctions pénales** ; les contrevenants s'exposent ainsi à un an d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende, ainsi qu'à la confiscation du navire, de l'embarcation, de l'engin nautique, de l'aéronef, de la chose ou de l'installation ayant servi à l'infraction.

- *Le maintien de l'identité législative*

L'article 83 *ter* ne revient pas sur le principe de l'assimilation législative. Le texte initial de la proposition de loi de M. Philippe Folliot y substituait pourtant le principe de spécialisation législative, considérée comme plus adaptée à l'éloignement et l'isolement géographique de cet atoll.

Au cours de la discussion de la proposition de loi de M. Philippe Folliot à l'Assemblée nationale, le 24 novembre 2016, le Gouvernement avait fait adopter un amendement pour conserver le principe de l'assimilation législative, considérant que « *le passage du régime d'identité législative au régime de spécialité législative pourrait être à l'origine d'une complexification de l'action publique : pour chaque texte, cette modification induirait de devoir s'interroger sur son applicabilité ou non à Clipperton.* »⁽¹⁾

Le texte de l'amendement adopté par le Sénat ne revient pas sur ces modifications.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel.

*

* *

Article 83 quater A (nouveau)

Article L. 614-1-2 [nouveau] du code de l'environnement

***Recherche et constatation des infractions à l'environnement
en Nouvelle-Calédonie***

Introduit par la Commission

Cet article, issue d'un amendement CL811 de M. Philippe Dunoyer, habilite à **rechercher et à constater les infractions définies localement en Nouvelle-Calédonie en matière d'environnement**⁽²⁾ les commandants, commandants en second ou officiers des bâtiments de la **marine nationale** et les commandants des aéronefs militaires affectés à la surveillance maritime ainsi que les officiers

(1) *Compte-rendu des débats du jeudi 24 novembre 2016* : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2016-2017/20170059.asp>

(2) *Plus spécifiquement : protection du patrimoine naturel, de préservation des espèces et espaces protégés, de pêche et de gestion des ressources halieutiques, de réglementation de la navigation ainsi que de prévention et de gestion des pollutions causées par des rejets des navires.*

mariniers désignés par l'autorité administrative, dans les limites et selon les modalités fixées par le code de procédure pénale.

La zone économique exclusive (ZEE) autour de la Nouvelle-Calédonie recouvre 1,3 millions de km², soit près de trois fois la superficie de la France hexagonale. Elle revêt une importance à la fois en termes écologiques, halieutiques et économiques.

La loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ⁽¹⁾ répartit la compétence de préservation de l'environnement entre les provinces dans les eaux territoriales, à l'exception des îles directement rattachées à la Nouvelle-Calédonie (article 20), et l'Etat dans la zone économique exclusive (article 21-12).

La Nouvelle-Calédonie ne disposant pas de moyens hauturiers propres, les bâtiments de la Marine nationale réalisent des missions de surveillance maritime multi-objectifs intégrant les priorités environnementales locales. Les officiers de la marine nationale ne sont pourtant pas habilités par la loi à rechercher et constater les infractions en matière de police de l'environnement.

L'habilitation prévue au présent article va dans le sens d'un meilleur contrôle du respect de la réglementation dans cette zone.

Il faut aussi noter que les commandants, commandants en second ou officiers des bâtiments de la marine nationale visés par le présent amendement sont d'ores et déjà habilités à rechercher certaines infractions dans l'Hexagone, en matière de pêche et de pollution.

*

* *

Article 83 quater

(articles L. 5911-1, L. 5912-1, L. 5912-2, L. 5912-3, L. 5912-4, L. 5913-1, L. 5913-2, L. 5914-1, L. 5915-1, L. 5915-2 et L. 5915-3 du code général des collectivités territoriales, et article L. 1811 -3 du code des transports)

Association des maires au congrès des élus départementaux et régionaux de Guadeloupe

Adopté par la Commission sans modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

(1) Loi organique n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit la participation des maires au congrès des élus départementaux et régionaux de Guadeloupe.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ⁽¹⁾, adoptée à la suite du choix des électeurs de créer une collectivité unique, y a supprimé *de facto* le congrès des élus départementaux et régionaux qui dès lors n'existe plus qu'en Guadeloupe.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modifications.

1. L'état du droit

La loi du 13 décembre 2000 ⁽²⁾ d'orientation pour l'outre-mer a créé, dans les régions françaises d'Amérique qui comprennent un seul département, un **congrès des élus départementaux et régionaux composé des conseillers généraux et des conseillers régionaux**. À la suite de la transformation de la Guyane et de la Martinique en collectivité unique, **seule la Guadeloupe conserve un congrès des élus départementaux et régionaux**.

Le congrès réunit les membres du conseil départemental et les membres du conseil régional. Les députés et les sénateurs élus dans le département, qui ne sont membres ni du conseil départemental ni du conseil régional, siègent avec voix consultative.

Conformément à l'article L. 5915-1 du code général des collectivités territoriales, il délibère sur toute proposition d'évolution institutionnelle, toute proposition relative à de nouveaux transferts de compétences de l'État vers le département et la région concernés, ainsi que toute modification de la répartition des compétences entre ces collectivités locales. Ces délibérations sont ensuite transmises aux conseils départementaux et régionaux, ainsi que, si elles sont adoptées par ces conseils, au Premier ministre.

Son avis conforme est également requis pour le décret désignant l'autorité organisatrice de la mobilité et délimitant le périmètre unique de la mobilité (article L. 1811-3 du code des transports).

(1) Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

(2) Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

Le présent article **élargit la composition du congrès aux maires** des 32 communes de Guadeloupe. *Ipsa facto*, il prévoit un changement de nom du congrès qui devient le congrès des élus départementaux et régionaux et des maires de Guadeloupe. Par ailleurs, l'association des maires est prise en compte à divers titres :

– les **PV des séances**, ainsi que les **propositions** mentionnées à l'article L. 5915-1, sont **transmises aux conseils municipaux** (article L. 5912-4) ;

– lorsque le congrès se réunit, les **conseillers municipaux se voient octroyer les garanties, relatives à l'exercice du mandat municipal**, prévues aux articles L. 2123-1 à L. 2123-8 du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾. Ces garanties incluent notamment le droit de se voir accorder par son employeur le temps nécessaire à la participation aux réunions, un accès favorable au télétravail ou la compensation éventuelle des pertes de revenus ;

– les délibérations adoptées par le conseil départemental, le conseil régional et les conseils municipaux sont **transmises au Premier ministre par le président de l'assemblée concernée**.

En revanche, cet article ne confère pas aux maires ou aux conseils municipaux de pouvoir de convocation similaire à celui du conseil régional et du conseil départemental.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modifications.

(1) Cette disposition, dans sa rédaction actuelle, n'apparaît pas forcément pertinente. C'est bien aux maires, qui participent au congrès, et non aux conseillers municipaux, qui n'y participent pas, qu'il convient d'accorder ces garanties.

TITRE IX
DISPOSITIONS RELATIVES À LA DISSOLUTION DE L'ÉTABLISSEMENT
PUBLIC DE L'ÉTAT « HARAS NATIONAL DU PIN »

Article 84

(sous-section 4 de la section 5 du chapitre III du titre V du livre VI du code rural et de la pêche maritime ; II de l'article 95 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt)

Dissolution de l'établissement public du « Haras national du Pin »

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article
à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article met un terme à l'existence de l'établissement public du « Haras nationale du Pin » au plan juridique. En conséquence, il organise le transfert des biens mobiliers et immobiliers, ainsi que des droits et obligations de l'établissement, entre l'État et les collectivités territoriales parties prenantes de sa gestion.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

En commission puis en séance publique, le Sénat a raccourci les délais et précisé les conditions dans lesquelles doivent intervenir la dissolution de l'établissement public, ainsi que la dévolution de ses biens immobiliers et mobiliers, des droits et obligations.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission n'a pas modifié cet article.

1. L'état du droit

Fruit de la volonté de Louis XIV et construit après la mort de ce dernier, entre 1715 et 1730, le « Haras national du Pin » constitue aujourd'hui un établissement public administratif de l'État placé sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture. Son siège se situe au Pin-au-Haras, dans l'Orne. La création de l'établissement public résulte des dispositions du 4° du I de l'article 95 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. La sous-section 4 de la section 5 du chapitre III du titre V du livre VI du code rural et de la pêche maritime en régit le fonctionnement et les missions.

L'article L. 653-13-3 du même code lui assigne la tâche :

– **de préserver, entretenir et valoriser le domaine du Haras**, notamment en vue de sa présentation au public ;

– d’accueillir et de développer les équipements nécessaires à l’organisation d’équipements sportifs équestres de haut niveau afin de **constituer un pôle national et international consacré à la pratique du sport équestre** ;

– **de promouvoir la filière équine et les activités liées au cheval et aux autres équidés, en lien avec l’Institut français du cheval et de l’équitation (IFCE)**, par des actions de recherche et développement, de communication auprès du public, de soutien aux entreprises innovantes et des actions de coopération internationale dans le domaine du cheval et de ses métiers sous la dénomination « Haras national du Pin » pour le compte de l’État ou des collectivités territoriales qui en feraient la demande ;

– **de développer une offre touristique et culturelle** ;

– **de développer et de diversifier l’offre de formation en lien avec l’Institut français du cheval et de l’équitation**, notamment par l’accueil des unités spécialisées civiles et militaires des ministères de l’intérieur et de la défense, ainsi que des collectivités territoriales, la promotion des nouveaux usages des équidés et des actions de coopération internationale ;

– **de coopérer et de créer un réseau d’échanges avec le Haras national de Saint-Lô** (Manche).

La gestion du Haras national du Pin associe aujourd’hui l’État et les collectivités territoriales. En application de l’article L. 653-13-4 du code rural et de la pêche maritime, le conseil d’administration de l’établissement comprend six représentants de l’État, dix représentants des collectivités territoriales (dont au moins un représentant de la région Normandie et au moins un représentant du département de l’Orne), ainsi que deux représentants du personnel. Dans le cadre fixé par l’article L. 653-13-5 du même code, **le budget du Haras repose sur deux principales ressources** :

– **les participations financières des collectivités territoriales** : il s’agit d’un concours financier apporté au budget de fonctionnement par le département de l’Orne et la région Normandie (à hauteur d’un million d’euros par an) ; s’y ajoute le financement de plus de 50 % du budget d’investissement qui s’élève aujourd’hui à 65 millions d’euros ;

– **les recettes propres, notamment tirées de l’organisation sur le site de manifestations et événements à caractère commercial ou promotionnel** (soit un million d’euros par an procurés par les manifestations sportives et les activités touristiques).

2. Le dispositif proposé

L'article 84 du présent projet de loi **met un terme à l'existence juridique du Haras national du Pin dans sa forme actuelle et organise le partage des biens immobiliers et mobiliers, ainsi que des droits, obligations** entre l'État et le Département de l'Orne.

Suivant l'étude d'impact et les débats parlementaires, l'évolution du statut du Haras national du Pin répond à deux nécessités :

– en premier lieu, mettre la gouvernance du site en cohérence avec le rôle effectif et la responsabilité prise par les collectivités territoriales dans la gestion d'activités qui ne ressortent pas à proprement parler du domaine de compétences de l'État ;

– en second lieu, donner au Haras national les moyens de conforter sa place dans le monde équestre et à l'échelle locale : le statut d'établissement public ne paraît pas propice à la conduite des travaux rendus nécessaires par un sous-investissement prolongé et la réalisation d'un projet de développement autour de nouvelles activités.

Le projet porté par le Département de l'Orne pour le développement du Haras national du Pin

Suivant les éléments communiqués à votre rapporteur, ce projet ambitionne d'asseoir la place du Haras à l'échelle national et internationale par le développement d'activités et la réalisation d'investissements dans quatre domaines :

1° le tourisme : le projet se donne pour objectif de **faire du Haras la première destination rurale thématique de France (sur le cheval)**, en valorisant un patrimoine historique de 300 ans et les attraits naturels du domaine ; à cette fin, il prévoit une réorganisation d'une offre culturelle, le développement des spectacles équestres, l'installation de capacités d'hébergements et de restauration sur le domaine ;

2° l'activité sportive : le projet comporte **la création d'un pôle international de sports équestres**, par la valorisation d'un site d'une quinzaine d'hectares consacré au sport, ainsi que l'exploitation équipements d'accueil des compétiteurs et spectateurs de niveau international (dans la perspective de l'établissement d'un centre de préparation aux Jeux olympiques de Paris 2024, ainsi que de la tenue des championnats du monde d'attelage en août 2022) ; cette partie du projet bénéficierait d'un financement des collectivités territoriales à hauteur de 20 millions d'euros ;

3° l'accueil de formations : le projet envisage la création de 37 chambres et de 10 salles de cours pour **l'accueil de l'école du management Normandie, des sapeurs pompiers, ainsi que l'hébergement de stagiaires de l'IFCE** ; il nécessiterait des travaux de restauration des parties du bâti tombées en désuétude ;

4° l'installation de professionnels de la filière équestre : il s'agit de permettre l'accès au domaine à des entreprises en développement, de la clinique à la remise en forme des chevaux de compétition.

Source : réponse au questionnaire adressé au Haras national du Pin.

• Dans sa rédaction initiale, le I de l'article prévoit la dissolution de l'établissement public administratif à une date fixée par décret et au plus tard le 31 décembre de la seconde année suivant celle de la promulgation de la présente loi.

• Le II prévoit **la reprise par le département de l'Orne des biens mobiliers, droits et obligations à la date à laquelle un décret prononcera la dissolution de l'établissement public.**

Le premier alinéa impose à la collectivité de proposer aux personnels non titulaires d'un statut d'agent public un contrat de droit public, dans les conditions prévues par l'article 14 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ⁽¹⁾. Ce dispositif s'applique en cas de reprise de l'activité d'une personne morale de droit public employant des agents non titulaires de droit public par une autre personne publique, dans le cadre d'un service public administratif. Elle emporte l'obligation de proposer un contrat de droit public (à durée déterminée ou indéterminée selon les conditions d'emploi des agents) qui reprennent les clauses substantielles du contrat dont les agents sont titulaires, dont la rémunération. En outre, les services accomplis au sein de la personne publique d'origine sont assimilés à ceux accomplis au sein de la personne public d'accueil.

Le second alinéa du II pose le principe de **la disposition à titre gratuit des biens mobiliers transférés au département de l'Orne au bénéfice de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) et de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAe)**. L'alinéa subordonne toutefois cette faculté à la condition d'un usage nécessaire à l'exercice de leurs missions. En outre, il renvoie la désignation de ces biens à un arrêté du ministre chargé de l'Agriculture qui en établit la liste.

• Le III **transfère à l'État des biens immobiliers de l'établissement public** à la date de sa dissolution.

• Le IV **exclut le paiement de tout impôt, droit ou de toute taxe, ainsi que de la contribution de sécurité immobilière due à l'État en vertu de l'article 879 du code général des impôts** ⁽²⁾, que pourrait entraîner le transfert des biens mobiliers et immobiliers de l'établissement public.

• Le V porte **abrogation des textes relatifs à la création de l'établissement public, à son fonctionnement et à ses missions, à compter de la date de dissolution**. Le projet de loi vise en l'occurrence : le II de l'article 95 la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et la sous-section 4 de la section 5 du chapitre III du titre V du livre VI de la partie législative du code rural et de la pêche maritime.

(1) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

(2) La contribution de sécurité immobilière doit être acquittée au titre des formalités de publicité foncière et d'enregistrement pour les actes publiés au fichier immobilier et les actes portant sur des droits inscrits sur le livre foncier de Mayotte, en application du 2° de l'article 878 du code général des impôts.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Par l'adoption de trois amendements présentés par MM. Ségouin, Voguel et plusieurs de leurs collègues du groupe Les Républicains, la commission des lois du Sénat a restreint les délais et précisé le cadre dans lesquels le pouvoir réglementaire pouvait mettre fin à l'existence de l'établissement public.

D'une part, le texte adopté par la commission **fixe à six mois à compter de la promulgation de la présente loi l'échéance maximale à laquelle la dissolution peut être décidée par décret**. Résultant du vote de l'amendement n° 1030 de MM. Ségouin, Voguel, la modification apportée au I raccourcit très sensiblement le calendrier prévu pour la dissolution puisqu'initialement, le projet de loi se donnait pour date butoir « *le 31 décembre de la seconde année suivant celle de la promulgation de la présente loi* ». Elle conduit également à une accélération du transfert au département de l'Orne des biens mobiliers, ainsi que des droits et obligations de l'établissement public, de même que la cession à l'État du patrimoine immobilier.

En soi et suivant la motivation des auteurs de l'amendement précité, l'échéance retenue par la commission des lois du Sénat présente l'intérêt d'offrir au département de l'Orne une certaine visibilité nécessaire à la réussite du projet de développement du site. Il s'agit en premier lieu de permettre la préparation de l'accueil des championnats du monde d'attelage 2023 et 2024 en lançant des investissements le plus tôt possible. Au-delà, l'analyse développée devant votre rapporteur par le directeur général de l'établissement tend à mettre en relief le risque d'un désintérêt des investisseurs si la dissolution n'intervenait pas dans des délais raisonnables.

D'autre part, la commission des lois du Sénat a entendu fixer le sort des biens immobiliers transférés à l'État en complétant les dispositions du III: en conséquence de l'amendement n° 1032 rect de MM. Ségouin et Voguel, le texte adopté prévoit **la rétrocession du patrimoine de l'établissement public au département de l'Orne dans un délai de six mois à compter de sa dissolution, dans des conditions définies par un acte notarié**. Celui-ci devra déterminer notamment les conditions d'occupation du site par l'IFCE et par l'INRAe. Objectivement, **cette précision paraît pertinente dans la mesure où elle assure une cohérence entre les conditions d'usage du patrimoine et les évolutions de sa gouvernance**.

En séance publique, le Sénat est revenu sur les échéances initialement retenues par sa commission des lois pour les transferts destinés au département de l'Orne et de l'État. À l'initiative MM. Ségouin, Voguel et de plusieurs de leurs collègues du groupe Les Républicains, avec l'avis favorable du Gouvernement, les sénateurs ont résolu de prévoir que la reprise des biens mobiliers et immobiliers,

ainsi que des droits et obligations devait être réalisée au plus tard à la date de la dissolution de l'établissement public, et non plus un mois après ⁽¹⁾.

4. La position de la Commission

La commission des affaires économiques a adopté cet article sans modification.

(1) Amendements n° 1239 et 1240 de MM. Ségouin, Vogel et plusieurs de leurs collègues du Groupe les Républicains.

AVIS FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Outre la délégation de l'examen de onze articles au fond, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis de quarante-sept articles du projet de loi qui couvrent le large éventail de ses compétences puisqu'ils abordent notamment les transports routiers, la transition énergétique, la protection des espaces naturels, la gestion de la ressource en eau, les chemins ruraux, les maisons France Services ou encore l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Le rapporteur pour avis salue certains ajouts bienvenus introduits par le Sénat. Néanmoins, il a proposé ou soutenu plusieurs amendements visant à **supprimer des initiatives sénatoriales qui ne s'inscrivent pas dans la démarche de simplification** qui sous-tend de nombreuses dispositions du projet de loi, en particulier les dispositions relatives à l'implantation d'éoliennes et l'article **5 bis** qui constitue une régression en matière de gouvernance de l'eau et de l'assainissement.

Le rapporteur pour avis se félicite de l'avancée que constitue la réécriture par la commission des lois, à l'initiative conjointe de son rapporteur et du Gouvernement, des articles **6 et 7** qui ouvrent la possibilité d'un transfert des routes nationales pour les départements et d'une mise à disposition à titre expérimental pour les régions volontaires. Ces articles constituent un des dispositifs majeurs de ce projet de loi. À cet effet, la rédaction des décrets d'application devra accorder une attention toute particulière à la nécessité de répondre à la forte attente des élus locaux, notamment celles liées aux conditions dans lesquelles ces transferts devront s'opérer.

Le rapporteur pour avis soutient pleinement la décision du Gouvernement de poursuivre dans la voie de la décentralisation des infrastructures de transports, complémentaire de la décentralisation poursuivie dans la loi d'orientation des mobilités (LOM) s'agissant de l'organisation des services de transports.

L'article **10** du projet de loi offre aux collectivités la possibilité d'implanter sur leur territoire des appareils automatiques de contrôle. Ce nouvel outil, à la disposition des collectivités dans la mise en œuvre de leur politique de sécurité routière, ne doit en aucun cas nuire à la cohérence de l'implantation des dispositifs de contrôle car cette cohérence garantit la bonne acceptabilité de ces radars pour nos concitoyens.

L'article **11** du projet de loi vise à accorder à Voies navigables de France (VNF) des moyens effectifs de sanction face aux abus auxquels VNF est confronté s'agissant des prises et rejets d'eaux. Les amendements adoptés en commission répondent aux attentes du rapporteur pour avis dans la mesure où ils visent à garantir

pleinement les moyens mis à la disposition de VNF tout en respectant le principe constitutionnel de proportionnalité des sanctions.

Concernant le chapitre III relatif à la **lutte contre le réchauffement climatique et la préservation de la biodiversité**, l'article **12** prévoit une réforme de la gouvernance de l'Agence de la transition écologique (ADEME) ainsi que des conditions de délégation aux régions d'une partie des moyens du fonds « Chaleur » et du fonds « Économie circulaire ». Il s'agit ainsi de limiter la concurrence des interventions entre l'agence et les régions en conférant des moyens accrus à ces dernières pour l'exercice de leurs missions en matière de transition écologique. Afin d'améliorer la représentativité des instances de gouvernance de l'Agence, cet article réforme également la composition du conseil d'administration de l'ADEME en permettant à un représentant des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'y siéger.

L'article **12 bis** prévoit que l'État confie aux régions, pour la période de programmation 2021-2027, en leur qualité d'autorité de gestion des fonds européens, les missions relevant de la fonction comptable.

Le caractère préjudiciable de l'article **12 ter** qui prévoyait une modification de la composition des commissions de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) a conduit à sa suppression tant il paraissait remettre en cause le bon fonctionnement de cette instance en augmentant de manière excessive la proportion des représentants des collectivités territoriales, au détriment notamment des acteurs de la société civile œuvrant pour la préservation de l'environnement.

Concernant l'article **14**, sa réécriture en commission, tenant compte de l'adoption de l'article 231 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience », vient renforcer le pouvoir de police des maires et du représentant de l'État dans le département, en permettant notamment que l'accès aux espaces naturels protégés soit davantage réglementé.

Le titre III de ce projet de loi a trait à l'urbanisme et au logement. Son article **27** apporte des solutions à la problématique des **biens abandonnés** (biens sans maître ou en état manifeste d'abandon), freins importants à la conduite des projets d'aménagements, ayant par conséquent une incidence concrète sur la vie quotidienne de nos concitoyens. Le rapporteur pour avis se réjouit de l'adoption d'une telle mesure qui offrira des solutions supplémentaires aux collectivités en réduisant de trente à dix ans le délai pour lancer une procédure d'acquisition de biens sans maître et, surtout, en élargissant sur tout le territoire de la collectivité cette procédure, alors qu'elle n'était jusqu'alors réservée qu'à l'agglomération.

Évoqué dans le cadre de la loi « climat et résilience », le sujet des **chemins ruraux** a été introduit au sein du présent projet de loi par les sénateurs. Les dispositions introduites visent à protéger ces chemins, qui ont tendu à disparaître au

cours des quarante dernières années, alors même qu'ils constituent l'un des piliers du patrimoine local et une richesse pour la biodiversité. À ce titre, deux mesures ont été privilégiées. Premièrement, une meilleure connaissance de la ressource que constituent ces chemins ruraux. En ce sens, l'article **27 bis** prévoit une suspension des délais d'usucapion dès lors qu'une commune déciderait de recenser ses chemins ruraux. Deuxièmement, faire confiance aux territoires dans l'usage qu'ils font de leur patrimoine. C'est dans cette optique que s'inscrit l'article **27 ter** qui ouvre – enfin – la possibilité d'échanger ces chemins.

S'agissant des acteurs de la gouvernance des **relations entre l'État et les collectivités territoriales**, un retour au texte initial de l'article **46** du projet de loi relatif au rôle des préfets dans les agences de l'eau a été privilégié.

Le rapporteur pour avis salue l'initiative des sénateurs qui, en lieu et place d'une habilitation à légiférer par ordonnance sur la gouvernance et les missions du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (**CEREMA**), ont décidé d'inscrire ces nouvelles dispositions directement dans la loi, à l'article **48**. Il y a unanimité à acter du travail remarquable du CEREMA et à souhaiter que son expertise et son savoir-faire soient nettement plus mis à la disposition des collectivités locales.

La divergence de point de vue entre les députés et les sénateurs est davantage patente s'agissant de l'article **58 bis** introduit par ces derniers qui vise à élargir la consultation des départements par les régions à tous les thèmes traités par les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (**SRADDET**) et non pas seulement sur les questions de transport et de développement du numérique. La volonté d'en rester à l'état du droit en vigueur a conduit à sa suppression.

Enfin, la proposition du Sénat consistant à introduire un article **67 bis** se rapportant au comité social d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (**ANCT**), nouvellement institué en application de l'article 4 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique en lieu et place des comités et commissions existantes, a été approuvée dans ses grandes lignes. Des modifications ont été apportées en commission des lois à l'initiative de sa rapporteure pour renforcer les prérogatives de la commission de la santé, de la sécurité et des conditions de travail, aussi bien pour les agents publics que les salariés. La commission des lois a également confirmé une précision ajoutée par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à savoir que les nouvelles dispositions introduites s'appliqueront à compter du prochain renouvellement général des instances représentatives du personnel dans la fonction publique.

**PERSONNES ENTENDUES
PAR LES RAPPORTEURS DE LA COMMISSION DES LOIS**

Par Mme Élodie Jacquier-Laforge, M. Bruno Questel et Mme Maina Sage
(par ordre chronologique)

- **Direction générale des collectivités locales**
 - M. Stanislas Bourron, directeur général
- **Association des communautés de France**
 - Mme Anne Terlez, présidente de la commission cohésion
 - Mme Floriane Boulay, déléguée générale adjointe
 - Mme Claire Delpech
- **Ministère des outre-mer**
 - M. David Carmier, directeur adjoint de cabinet
 - Mme Jennifer Lormier, conseillère parlementaire
 - M. Stanislas Alfonsi, adjoint au sous-directeur des politiques publiques
 - M. Jean Pierre Balcou, sous-directeur des affaires juridiques
 - M. Paul Parent, chef du bureau des collectivités locales
- **Régions de France**
 - Mme Carole Delga, présidente
 - M. Jules Nyssen, délégué général
- **Fédération des élus des entreprises publiques locales**
 - M. Patrick Jarry, président et maire de Nanterre
 - M. Thierry Durnerin, directeur général
- **Agence de la transition écologique**
 - M. Arnaud Leroy, président
- **CEREMA**
 - M. Pascal Berteaud, directeur général
 - M. Erick Lajarge, directeur général adjoint
 - M. Pascal Terrasse, directeur des programmes et direction de la communication et de la stratégie
- **Association nationale des élus du littoral**
 - Mme Anne-Sophie Leclere, déléguée générale

- **Assemblée des départements de France**

- M. François Durovray, président du département de l'Essonne
- M. Jean-Léonce Dupont, président du département du Calvados

- **Association des maires de France**

- M. Guy Geoffroy, maire de Combs-la-ville et président de l'association des maires de Seine-et-Marne
- Mme Marie-Cécile Georges, responsable du département intercommunalités et territoires
- Mme Annick Pillevesse, responsable du service juridique
- Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Par Mme Élodie Jacquier-Laforge et M. Bruno Questel

(par ordre chronologique)

- **Union des maires des Bouches-du-Rhône**

- M. Georges Cristiani, président et maire de Mimet

- **France urbaine**

- Mme Nathalie Appere, secrétaire générale, maire de Rennes et présidente de Rennes Métropole
- M. Olivier Landel, délégué général
- M. Jean Deysson, conseiller

- **Association des petites villes de France**

- M. Harold Huwart, vice-président et maire de Nogent-le-Rotrou
- Mme Emma Chenillat, conseillère

- **Conseil national d'évaluation des normes**

- M. Alain Lambert, président
- M. Hugo Jublan, conseiller juridique
- Mme Sarah Parmentier, collaboratrice du président

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique**

- M. Didier Migaud, président
- M. Sébastien Ellie, secrétaire général adjoint
- M. Ted Marx, directeur des publics, de l'information et de la communication

- **Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer**
 - M. Marc Papinutti, directeur général
 - M. Laurent Etcheverry, conseiller juridique
- **Commission nationale de l’informatique et des libertés**
 - M. Louis Dutheillet de Lamothe, secrétaire général
 - Mme Karin Kiefer, directrice par intérim de la direction de la protection des droits et des sanctions
 - Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires
- **Association des maires ruraux de France**
 - M. Dominique Dhumeaux, premier vice-président
- **Groupement des autorités responsables de transport**
 - M. Guy Le Bras, directeur général
- **Table-ronde d’universitaires**
 - Mme Geraldine Chavier, professeure des universités
 - M. Michel Verpeaux, professeur des universités
 - M. Patrick Le Lidec, chargé de recherche au CNRS
- **Inspection générale de l’administration**
 - M. Bruno Acar, inspecteur général
 - Mme Noémie Angel, inspectrice générale
- **Métropole Aix-Marseille-Provence**
 - Mme Martine Vassal, présidente
- **Mairie de Marseille**
 - M. Benoît Payant, maire

Par Mme Maina Sage
(par ordre chronologique)

- **Union sociale pour l’habitat (USH) ***
 - Mme Marianne Louis, directrice générale
 - M. Mahieddine Hedli, directeur à l’Outre-mer
- **Union sociale pour l’habitat outre-mer (USHOM)**
 - M. François Caillé, président
 - Mme Sabrina Mathiot, directrice

- **Commission d'urgence foncière de Mayotte (CUF)**
— Mme Bertheline Monteil, présidente
- **Conseil régional de Guadeloupe**
— M. Ari Chalus, président
- **Association des maires de Guadeloupe**
— M. Jocelyn Sapotille, président
- **Établissement public foncier de Mayotte**
— M. Yves-Michel Daunar, directeur général
- **Préfecture de La Réunion**
— M. Jacques Billant, préfet
- **Conseil départemental de La Réunion**
— M. Cyrille Melchior, président
- **Ministère de la transition écologique**
— M. Alexandre Leonardi, conseiller risques, santé-environnement et transition agro-écologique
- **Préfecture de Guyane**
— M. Thierry Queffelec, préfet
- **Établissement public foncier et d'aménagement de Guyane**
— M. Denis Girou, directeur général
- **Collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon**
— M. Bernard Briand, président
- **Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie**
— M. Patrice Faure, Haut-Commissaire
— M. Rémi Bastille, Secrétaire général
- **Préfecture de Guadeloupe**
— M. Alexandre Rochatte, préfet
- **Préfecture de Martinique**
— M. Stanislas Cazelles, préfet
- **Agence des cinquante pas géométriques de Guadeloupe**
— Mme Myriam Roch-Bergopsom, directrice générale

- **Agence des cinquante pas géométriques de Martinique**
— M. Hervé Emonides, directeur
- **Conseil exécutif de Martinique**
— M. Serge Lechtimy, président
- **Haut-commissariat de la République en Polynésie française**
— M. Dominique Sorain, Haut-Commissaire
- **Conseil territorial de Saint-Barthélemy**
— M. Bruno Magras, président
— M. Thierry Aron, directeur de cabinet
- **Caisse centrale de réassurance (CCR)**
— M. Antoine Quantin, directeur des Réassurances & des Fonds Publics
— M. Thierry Cohignac, directeur études techniques
- **Collectivité territoriale de Guyane**
— M. Thibault Lechat-Vega, vice-président en charge des affaires institutionnelles
- **Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française**
— M. Amaury Corolleur, chargé de mission
— Mme Reva Tetuanui, chargée de mission
- **Préfecture de Saint-Martin et Saint-Barthélemy**
— M. Serge Gouteyron, préfet
- **Présidence de la Polynésie française**

* *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

**LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES PAR LES
RAPPORTEURS DE LA COMMISSION DES LOIS**

(par ordre alphabétique)

CESER de France

Chambres d'agriculture de France

Comité national olympique et sportif français *

Confédération des pompes funèbres et de la marbrerie

Fédération des parcs naturels régionaux de France

Fédération française de la montagne et de l'escalade *

Fédération professionnelle des entreprises de l'eau *

France nature environnement *

**M. Frédéric Mortier, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, délégué
interministériel aux risques majeurs outre-mer de mai 2019 à juillet 2021**

Transparency International France *

Union des transports publics et ferroviaires *

Union nationale des géomètres experts

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

**PERSONNES ENTENDUES
PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS DE LA COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES**

(par ordre chronologique)

- **Commission nationale SRU**
 - M. Thierry Repentin, président
- **Table ronde des organismes de logements sociaux**
 - Union sociale pour l’habitat (USH) ***
 - Mme Marianne Louis, directrice générale
 - Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement
 - Fédération nationale des offices publics de l’habitat (F-OPH) ***
 - M. Marcel Rogemont, président
 - M. Jean-Christophe Margelidon, directeur général adjoint
 - Fédération nationale des sociétés anonymes et fondations d’Hlm (F-ESH) ***
 - M. Didier Poussou, directeur général
 - Mme Élisabeth Pinto, directrice d’étude juridique
 - Fédération des élus des entreprises publiques locales (Féd. EPL) ***
 - M. Philippe Clemandot, responsable du département immobilier
 - M. Olivier Toubiana, responsable du département aménagement
- **Action Logement Groupe (ALG) ***
 - M. Bruno Arcadipane, président
 - M. Philippe Lengrand, vice-président
 - Mme Nadia Bouyer, directrice générale
- **Foncier solidaire France (FSF)**
 - M. Honoré Puil, président
 - M. Christian Chev , secrétaire
 - M. Arnaud Portier, membre du bureau
 - Mme Juliette Grenier, représentante de la Fédération des Coop’ HLM
- **Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)**
 - Mme Rachel Chane See Chu, directrice générale

- **Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)**
— Mme Marianne Laurent, directrice générale
- **Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**
— M. Nicolas Grivel, directeur général
- **Agence nationale de l’habitat (ANAH)**
— Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale
- **Agence nationale pour l’information sur le logement (ANIL)**
— Mme Roselyne Conan, directrice générale
- **Banque des territoires (groupe Caisse des dépôts et consignations)**
— M. Hakim Lahlou, directeur de l’innovation et de la stratégie grands groupes OLS
— M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles
— Mme Selda Gloanec, conseillère relations institutionnelles
- **Tables rondes des collectivités territoriales (Logement et urbanisme)**
Intercommunalités de France (AdCF)
— M. Sébastien Miossec, président délégué d’Intercommunalités de France et président de Quimperlé communauté
France urbaine
— Mme Catherine Vautrin, vice-présidente, présidente du Grand Reims
— M. Emmanuel Heyraud, directeur cohésion sociale et développement urbain
Association des maires de France et des présidents d’intercommunalité (AMF)
— Mme Louise Larcher, conseillère transport et urbanisme
— M. Hugo Demaille, conseiller technique logement du département Aménagement du Territoire
Association des petites villes de France (APVF)
— M. Sébastien Eugène, maire de Château-Thierry, vice-président de l’APVF
— Mme Emma Chenillat, conseiller finances et fiscalité locale, relance, réforme territoriale, logement, fonction publique territoriale
Fédération nationale des schémas de cohérence territoriale (FédéSCOT)
— M. Pierre-Yves Mahieu, membre du conseil d’administration, président du SCOT des communautés du Pays de Saint-Malo

— Mme Stella Gass, directrice

Fédération nationale des agences de l'urbanisme (FNAU)

— Mme Brigitte Bariol-Mathais, directrice générale

— Mme Zoé Chaloin, chargée de mission Urbanisme et université

• **Union nationale des aménageurs (UNAM)**

— M. François Rieussec, président

— M. Nicolas Thouvenin, délégué général

• **Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)**

— M. Manuel Hennin, directeur de la mission parcours, accompagnement, accès au logement

• **Table ronde des acteurs de la solidarité**

Droit au logement

— Mme Micheline Unger

— Mme Diane Beaudenon

Fondation Abbé Pierre

— Mme Noria Derdek

• **Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP)**

— M. Martin Hirsch, directeur général

— M. Pierre-Emmanuel Lecerf, directeur général adjoint

— Mme Julie Dulcire, cheffe de cabinet

• **Table ronde des acteurs du BTP**

Fédération française du bâtiment (FFB) *

— M. Olivier Salleron, président

— M. Benoît Vanstavel, directeur des relations institutionnelles

— Mme Claire Guidi, chargée de mission

Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) *

— M. Alexis Rouque, délégué général

— Mme Anne Peyricot, directrice de cabinet et des relations institutionnelles

• **Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA)**

— Mme Valérie Flicotiaux, vice-présidente

- **Table ronde des organismes représentatifs des locataires**

- Union nationale des locataires indépendants (UNLI) ***

- M. Michel Veneau, président

- M. Alexandre Guillemaud, chargé de mission

- Consommation, Logement et Cadre de vie (CLCV) ***

- M. Jean-Yves Mano, président

- M. David Rodrigues, chargé de mission logement

- Confédération nationale du logement (CNL)**

- M. Eddie Jacquemart, président national

- M. Thomas Portes, directeur des opérations

- Association Force ouvrière consommateurs (AFOC)**

- M. Alain Misse, juriste

- **Table ronde des bailleurs et professionnels de l’immobilier (encadrement des loyers)**

- Plurience ***

- M. Jean-Michel Camizon, président

- Union des syndicats de l’immobilier (UNIS) ***

- Mme Emmanuelle Benhamou, juriste immobilier

- Fédération nationale de l’immobilier (FNAIM) ***

- Mme Valérie Souied, juriste

- Association des responsables de copropriété (UNARC)**

- M. Émile Hagege, directeur général de l’ARC

- **Ville de Paris (encadrement des loyers)**

- M. Ian Brossat, adjoint à la maire de Paris, chargé du logement, de l’hébergement d’urgence et de la protection des réfugiés

- M. Thomas Le Cour, directeur adjoint

- **Ville de Lille (encadrement des loyers)**

- Mme Anissa Baderi, adjointe au maire de Lille, chargée de l’habitat

- M. Thomas Peeters, chargé de mission Observation et politique locale de l’habitat

- **Ville de Villeurbanne (encadrement des loyers)**

- Mme Agnès Thouvenot, première adjointe au maire de Villeurbanne,

chargée de la transition écologique, de l'urbanisme, de l'habitat et de la ville durable

— Mme Évelyne Amoros, directrice générale adjointe chargée du Développement urbain

— Mme Cécile Augier, chargée de mission au cabinet du maire

• **Gaz Réseau Distribution France (GRDF) ***

— Mme Marie-Françoise Perdereau, directrice technique et industrielle

— M. Jean-François Blain, chef de projet stratégie et relations parlementaires

— Mme Claire Gaillard, chargée de mission affaires publiques

• **Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE, ministère de l'agriculture et de l'alimentation)**

— M. Serge Lhermitte, chef du service compétitivité et performance environnementale

• **Haras national du Pin**

— M. Sébastien Leroux, directeur par Intérim du Haras National du Pin, directeur Grand Projet

• **Table ronde des syndicats agricoles :**

Confédération paysanne *

— M. Emmanuel Marie, secrétaire national chargée du pôle social

Coordination rurale *

— M. Xavier Desouche, membre du conseil d'administration, ex-président de la chambre d'agriculture de Charente

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) *

— M. Henri Biès-Péré, deuxième vice-président

• **Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)**

— M. François Beaupère, premier vice-président des Chambres d'agriculture de France et président de la Chambre régionale d'agriculture

• **M. Grégoire Fauconnier**, professeur, auteur, Loi SRU et mixité sociale : le vivre ensemble en échec ?, Omniscience, 2020

* *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

PERSONNES ENTENDUES
PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS DE LA COMMISSION DES
AFFAIRES SOCIALES
(par ordre chronologique)

• **Audition commune :**

Dr Jean-Yves Grall, directeur général de l'ARS Auvergne-Rhône-Alpes, président du collège des directeurs généraux d'ARS

Mme Virginie Cayré, directrice générale de l'ARS Grand-Est

• **Direction générale de l'offre de soins (DGOS)**

— Mmes Sandrine Billet, sous-directrice du pilotage de la performance des acteurs de l'offre de soins

— Mme Emmanuelle Cohn, adjointe à la sous-directrice

— M. Samuel Delafyus, chef du bureau Coopérations et contractualisations à la SD/PF

• **Régions de France**

— Mme Françoise Jeanson, vice-présidente de la région Nouvelle-Aquitaine

• **Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis**

— M. Stéphane Troussel, président

— M. Arnaud Bontemps, directeur de cabinet adjoint

• **Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP)**

— M. Pierre-Emmanuel Lecerf, directeur général adjoint

• **MM. Denis Piveteau et Jacques Wolfrom**, auteurs du rapport « Demain, je pourrai choisir d'habiter avec vous ! »

• **Association des maires de France (AMF)**

— M. Frédéric Chéreau, maire de Douai, co-président de la commission santé

• **Ville de Paris**

— Mme Marie Daudé, secrétaire générale adjointe en charge de la qualité des services aux parisiens

— Mme Fiona Texeire, conseillère parlementaire, en charge des relations institutionnelles

• **Direction générale des outre-mer (DGOM)**

— Mme Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques

— M. Pierre-Emmanuel Bartier, chef du bureau de la cohésion sociale, de la

santé et de l'enseignement

— Mme Corinne Locatelli-Jouans, adjointe au chef du bureau de la cohésion sociale, de la santé et de l'enseignement

— Mme Amélie Viguier

— M. Benjamin Parentelli, chargés de mission emploi et formation au bureau de la vie économique, de l'emploi et de la formation

• **Assemblée des communautés de France (ADCF)**

— Mme Anne Terlez, présidente de la commission cohésions des intercommunalités

• **Assemblée des départements de France (ADF)**

— M. Frédéric Bierry, président de la Collectivité européenne d'Alsace, vice-président de l'ADF

• **Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)**

— M. Antoine Hoareau, vice-président

— Mme Hélène-Sophie Mesnage, déléguée générale adjointe

• **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**

— M. Jérôme Jumel, adjoint de la directrice générale

— Mme Florence Allot, sous-directrice de l'inclusion sociale, insertion, lutte contre la pauvreté

— Mme Nathalie Dutheil, cheffe de projet sur l'habitat inclusif

• **Audition commune :**

Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

— Mme Dominique Marchand, présidente

— M. Clément Cadoret, directeur général délégué

— M. Alexandre Aumis, sous-directeur en charge de l'hébergement et du patrimoine

Union sociale pour l'habitat (USH)

— Mme Delphine Baudet-Collinet, responsable du pôle politiques clientèles et sociales à la direction des politiques urbaines et sociales

— Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

() Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale*

**PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS POUR AVIS DE
LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

(par ordre chronologique)

- **Ministère de la transition écologique - Cabinet de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique**
 - M. Mehdi Mahammedi-Bouzina, conseiller parlementaire
 - Mme Marianne Greenwood, conseillère « Écologie territoriale et élus locaux »
- **– Ministère de la transition écologique - Cabinet de Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État chargée de la biodiversité**
 - M. Pierre-Édouard Guillain, conseiller « Écosystèmes terrestres, chasse et forêt »
- **Ministère de la transition écologique - Services**
 - Mme Marie-Laure Métayer, adjointe au directeur de l'eau et de la biodiversité
 - M. Timothée Asensio-Frery, conseiller à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
- **Ministère des transports - Cabinet de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué chargé des transports**
 - Mme Claire-Sophie Tasiais, conseillère « Territoires et élus locaux »
 - Mme Claire Le Deuff, conseillère parlementaire
- **Ministère des transports - Services**
 - M. Marc Papinutti, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)
 - M. Laurent Etcheverry, conseiller à la direction des infrastructures de transports
- **Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - Cabinet de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales**
 - M. Thomas Welsch, conseiller « Urbanisme, aménagement et écologie territoriale »
 - Mme Lila Mahnane, conseillère parlementaire
 - Mme Alix Lecadre, conseillère « Mobilités et infrastructures »

- **Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - Services**
 - M. Stanislas Bourron, directeur général de la direction générale des collectivités locales (DGCL)
 - M. Stéphane Brunot, directeur général adjoint de la DGCL
- **France Nature Environnement (FNE)***
 - M. Jean-David Abel, pilote du réseau biodiversité
 - M. Maxime Paquin, chargé de mission du réseau biodiversité
- **Groupement des autorités responsables de transport (GART)**
 - M. Guy Le Bras, directeur général
- **Office français de la biodiversité (OFB)**
 - M. Pierre Dubreuil, directeur général
- **Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)***
 - Mme Ghislaine Baillemont, directrice générale adjointe d'APRR
 - M. Blaise Rapior, directeur général d'Escota, directeur général adjoint de Vinci Autoroutes
 - M. Rainier d'Haussonville, secrétaire général de Sanef
- **Fédération des parcs naturels régionaux**
 - M. Éric Brua, directeur
- **Table ronde « directions interdépartementales des routes »**
 - Direction interdépartementale des routes – Île-de-France**
 - M. Alain Monteil, directeur
 - Direction interdépartementale des routes – Centre-Est**
 - Mme Véronique Mayousse, directrice
 - Direction interdépartementale des routes - Ouest**
 - M. Frédéric Lechelon, directeur
 - Mme Solène Gaubicher, secrétaire générale
 - Direction interdépartementale des routes – Nord (Hauts-de-France)**
 - M. Xavier Delebarre, directeur

- **Table ronde SNCF**

- **SNCF Réseau***

- Mme Anne Bosche-Lenoir, directrice générale adjointe « Finances et achat »

- M. Éric Veillard, chef de la mission « Lignes de desserte fine du territoire » au sein de la direction de la stratégie et de la performance

- **SNCF***

- Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire à la direction des affaires publiques

- **Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)**

- M. Pascal Berteaud, directeur général

- M. Erick Lajarge, directeur général adjoint, directeur des programmes

- M. Pascal Terrasse, directeur de la stratégie, de la communication et des relations extérieures

- **Agence de la transition écologique (ADEME)**

- M. Arnaud Leroy, président

- M. Nicolas Soudon, directeur exécutif de l'action territoriale

- **Table ronde sur le thème de l'eau**

- **Association nationale des élus des bassins (ANEB)**

- M. Frédéric Molossi, président

- M. Bruno Forel, co-président

- Mme Catherine Gremillet, directrice

- **Agence de l'eau Loire-Bretagne**

- M. Martin Gutton, directeur général

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.*

**LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES PAR LES
RAPPORTEURS POUR AVIS DE LA COMMISSION DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE**

(par ordre alphabétique)

Association française du rail*

Autorité de régulation des transports

Confédération générale du travail

Fédération générale des transports et de l'environnement - Confédération française démocratique du travail

Fédération des Parcs naturels régionaux de France

France Nature Environnement*

Établissement public de sécurité ferroviaire

Préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, M. Pascal Mailhos, coordinateur national du « Plan loup »

Syndicat des énergies renouvelables*

Union des transports publics et ferroviaires*

Union nationale des syndicats autonomes –Transports

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.*