

**BILAN LÉGISLATIF 2005
DE LA
DÉCENTRALISATION**

**Analyse des dispositions législatives
promulguées en 2005**

*Ce document peut également être consulté sur le site « Carrefour des collectivités locales »
(www.carrefourlocal.org)*

PRÉFACE

L'année 2005 aura été, une fois encore, très riche en textes de loi concernant les collectivités locales. Cette année a aussi été celle de la mise en place de l'**Observatoire de la décentralisation du Sénat**.

La mission première de l'Observatoire est de veiller aux conditions de mise en oeuvre de la décentralisation. Comme organe parlementaire, il est concerné au premier chef par toute la production législative s'appliquant aux collectivités territoriales.

Le présent document de travail a pour objet de recenser ce que les lois nouvelles ont modifié dans l'environnement juridique des collectivités territoriales. Il se propose d'être un outil pour chacune d'elles, en leur permettant de se référer aux dispositifs qui les intéressent.

Ainsi qu'on pourra s'en apercevoir, certains textes concernent directement et explicitement le monde local, comme la loi portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique territoriale. Mais la plupart de ces lois ont été votées pour mettre en oeuvre des politiques nationales dont les collectivités territoriales ne sont pas en principe un acteur de premier plan. Et pourtant, l'acte II de la décentralisation, les expériences passées de transferts de compétences, conduisent le législateur à confier de plus en plus de missions aux collectivités décentralisées.

En témoigne l'importante loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui accorde une place très importante aux conseils généraux dans la politique du handicap.

Il appartient ainsi à l'Observatoire de la décentralisation de mettre à la disposition du Sénat ainsi que de l'ensemble des collectivités locales cet outil de « veille législative », qui s'est attaché à recenser tout ce qui dans la loi, peut concerner les collectivités, et aussi de dresser la liste des ordonnances ayant un impact direct ou indirect sur la gestion locale décentralisée.

**Jean PUECH,
Président de l'Observatoire
de la décentralisation**

SOMMAIRE

| | |
|--|------------|
| I. LES LOIS PROMULGUÉES | 7 |
| 1. <i>Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole</i> | <i>7</i> |
| 2. <i>Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports</i> | <i>19</i> |
| 3. <i>Principales dispositions concernant les collectivités territoriales dans la loi de finances pour 2006 et dans la loi de finances rectificative pour 2005</i> | <i>29</i> |
| 4. <i>Loi organique n° 2005-1562 du 15 décembre 2005 modifiant les dates des renouvellements du Sénat et Loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007</i> | <i>33</i> |
| 5. <i>Loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement</i> | <i>37</i> |
| 6. <i>Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique territoriale.....</i> | <i>41</i> |
| 7. <i>Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale et loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale</i> | <i>59</i> |
| 8. <i>Loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement</i> | <i>91</i> |
| 9. <i>Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et assistants familiaux.....</i> | <i>101</i> |
| 10. <i>Loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports</i> | <i>105</i> |
| 11. <i>Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.....</i> | <i>109</i> |
| 12. <i>Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées</i> | <i>115</i> |
| 13. <i>Loi n° 2005-95 du 7 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement</i> | <i>125</i> |
| 14. <i>Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit</i> | <i>127</i> |
| II. LES ORDONNANCES PUBLIÉES EN 2005..... | 149 |

I. LES LOIS PROMULGUÉES

1. Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole

Travaux préparatoires

Première lecture (Assemblée nationale)

Texte n° 2341 de M. Dominique BUSSEREAU, ministre de l'agriculture et de la pêche, déposé à l'Assemblée Nationale le 18 mai 2005

Rapport n° 2547 de M. Antoine HERTH, député, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 28 septembre 2005

Avis n° 2544 de Mme Brigitte BAREGES, député, fait au nom de la commission des lois, déposé le 28 septembre 2005

Avis n° 2548 de M. Marc LE FUR, député, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 septembre 2005

Texte n° 488 adopté par l'Assemblée nationale le 18 octobre 2005

Première lecture Sénat

Texte n° 26 (2005-2006) transmis au Sénat le 18 octobre 2005

Rapport n° 45, tome I (2005-2006) de M. Gérard CÉSAR, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 25 octobre 2005 : (rapport)

Rapport n° 45, tome II (2005-2006) de M. Gérard CÉSAR, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 25 octobre 2005 : (tableau comparatif)

Avis n° 50 (2005-2006) de M. Joël BOURDIN, fait au nom de la commission des finances, déposé le 26 octobre 2005

Texte n° 28 (2005-2006) modifié par le Sénat le 9 novembre 2005

Commission mixte paritaire

Rapport n° 122 (2005-2006) de MM. Gérard CÉSAR, sénateur et Antoine HERTH, député, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 8 décembre 2005 (numéro de dépôt à l'Assemblée Nationale : 2746)

Texte n° 527 adopté par l'Assemblée nationale le 22 décembre 2005

Texte n° 44 (2005-2006) adopté définitivement par le Sénat le 22 décembre 2005

Le Gouvernement a présenté la loi n° 2006-11 d'orientation agricole du 5 janvier 2006 comme visant tout à la fois à permettre l'adaptation du secteur agricole au nouveau cadre réglementaire européen ainsi qu'à la «mondialisation» et à répondre aux nouvelles demandes sociales en ce qui concerne l'environnement, la santé publique, la sécurité et la qualité des produits.

Afin de clarifier la situation du patrimoine agricole, de faciliter les transmissions et de moderniser les relations entre propriétaires et exploitants, la loi crée tout d'abord un « fonds agricole » sur le modèle du fonds de commerce.

Pour faciliter l'installation des jeunes agriculteurs, la réforme met également en place un crédit-transmission. Dans le même esprit, plusieurs dispositions améliorent le statut des sociétaires des exploitations agricoles à responsabilité limitée.

L'objectif affiché est d'aider les exploitations agricoles à devenir de **véritables entreprises**.

D'autres mesures renforcent la protection sociale des salariés et exploitants, améliorent le statut de la coopération agricole, modernisent les missions des interprofessions, consolident la maîtrise des risques et aléas ou participent à la réduction des charges.

D'autres volets de la loi visent à améliorer la sécurité sanitaire des produits et leur qualité ainsi qu'à préserver l'environnement (réforme des labels et appellations, élargissement des compétences de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, soutien aux modes de production biologique).

Au cours du débat parlementaire, un certain nombre de dispositions nouvelles ont été introduites en ce qui concerne notamment l'utilisation des biocarburants, la commercialisation des sacs en plastique, la création d'un « Conseil de la modération » chargé de « modérer » les campagnes contre l'alcoolisme ou la définition du foie gras comme élément du « patrimoine culturel et gastronomique protégé en France ».

Le texte initial du projet de loi comportait 35 articles. Au terme du débat parlementaire, le texte définitif adopté à l'issue de la commission mixte paritaire est composé de 105 articles. Plusieurs d'entre eux ont un impact direct ou indirect sur les collectivités territoriales.

La loi comporte sept Titres.

Le premier Titre entend promouvoir dans l'agriculture une **démarche d'entreprise**.

Y Figurent notamment la création du fonds agricole et **l'exonération des GIE agricoles de taxe professionnelle et de taxe foncière**. On y trouve aussi de nombreuses autres mesures visant à promouvoir l'emploi et à améliorer la protection sociale des personnes.

Lors de sa lecture, le Sénat a créé un titre additionnel qui est devenu le « Titre II » : Protéger et valoriser l'espace agricole et forestier, afin de rassembler **les dispositions relatives à l'aménagement foncier**.

Le Titre III concerne le revenu et à la production agricoles. On y trouve le principe d'une fiscalité incitative pour les biocarburants, la possibilité pour l'Office national des forêts de prendre des participations dans des sociétés privées, mais aussi plusieurs dispositions tendant à renforcer et à mieux organiser l'offre agricole (élargissement des attributions des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles, création d'un Observatoire des distorsions, modernisation du statut de la coopération agricole, faculté pour les entreprises bénéficiant d'aides communautaires de les amortir).

Avec l'objectif de répondre aux attentes des citoyens et des consommateurs, le Titre IV tend à améliorer la sécurité sanitaire et la qualité des produits (appellation d'origine contrôlée et dénomination « montagne », modification des signes de qualité) tout en promouvant des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement avec, par exemple, l'instauration d'un crédit d'impôt au bénéfice de l'agriculture biologique ...

Le Titre V tend à simplifier et à moderniser l'encadrement de l'agriculture en modifiant notamment les modalités de fonctionnement des chambres d'agriculture tout en améliorant l'organisation des services de l'Etat et de ses établissements publics.

Les deux derniers Titres (III et VII) concernent respectivement des **dispositions spécifiques à l'outre-mer** ainsi que des dispositions communes relatives aux délais de dépôt des ordonnances et des projets de loi de ratification.

Les dispositions intéressant directement les collectivités territoriales dans cette loi 2006 d'orientation résultent pour l'essentiel d'amendements introduits dans le texte à l'initiative des Assemblées.

Elles constituent un ensemble de mesures utiles mais quelque peu hétéroclites qui peuvent néanmoins se regrouper en trois volets : le volet « aménagement foncier », le volet « montagne » et le volet « protection de l'environnement » auquel il convient d'ajouter deux dispositions à caractère financier.

I – Le volet « aménagement foncier » comporte des mesures relatives à l’urbanisme, aux SAFER, aux opérations d’aménagement foncier et à l’Outre-mer

A. Urbanisme (permis de construire, plans locaux d’urbanisme, schémas de cohérence territoriale)

- Adopté à l’initiative de la Commission des finances de l’Assemblée nationale, *l’article 19 prévoit des règles de réciprocité en matière d’urbanisme.*

Il permet de **déroger**, sous réserve de l’**accord des parties concernées**, à la **règle imposant une distance de cent mètres** entre les bâtiments d’élevage d’une exploitation agricole et une maison d’habitation. Afin de permettre à cette dérogation de perdurer, les immeubles concernés seront grevés d’une **servitude**.

Le **Sénat** avait supprimé cet article. Il avait considéré qu’il y avait là une source d’abondant contentieux, et jugé que le principe de sécurité juridique devait conduire à ne pas remettre en cause la solution équilibrée adoptée à ce sujet en février 2005 dans la **loi relative au développement des territoires ruraux**.

La CMP a repris cet article et limité son champ d’application aux cas d’**extension d’un bâtiment agricole existant** ou de **changement de destination**.

- Adopté à l’initiative de l’Assemblée nationale, *l’article 36* dans son 1^{er} paragraphe est relatif aux zones agricoles protégées.

Le **classement dans ce zonage** pourra aussi être effectué sur proposition de l’organe délibérant de l’**établissement public compétent en matière de PLU**, et non plus seulement sur celle des conseils municipaux des communes intéressées.

- Le second paragraphe concerne la prise en considération de l’agriculture dans les diagnostics des **schémas de cohérence territoriale (SCOT)** et des **plans locaux d’urbanisme (PLU)**.

Les **diagnostics** établis dans les SCOT et les PLU devront préciser les **besoins répertoriés en matière d’agriculture**.

- Le troisième paragraphe détermine les espaces agricoles dans les SCOT.

Ces derniers devront déterminer non plus seulement les espaces et sites naturels ou urbains à protéger, comme l'actuel article L. 122-1 du code de l'urbanisme le prévoit, mais aussi les **espaces et sites agricoles**.

B. Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

- Adopté à l'initiative de la Commission des affaires économiques du Sénat, *l'article 38* permet aux SAFER de préempter les **droits à paiement unique**.

Les droits à paiement unique (DPU), issus de la dernière réforme de la politique agricole commune (PAC) et mis en place à **compter du 1^{er} janvier 2006**, sont une aide unique attribuée pour l'ensemble de l'exploitation agricole, indépendamment du niveau de la production, en fonction des aides perçues entre 2000 et 2002.

Le Conseil d'Etat a considéré dans son avis du 28 juin 2005 qu'il n'était pas possible de les considérer comme un accessoire du foncier. Dès lors, en l'absence d'une modification législative, le droit de préemption des SAFER n'aurait pas pu porter sur ces droits, et un propriétaire exploitant aurait pu contourner l'exercice de leur droit de préemption, en procédant à une vente globale du foncier et des DPU.

- Adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, *l'article 39* dispose que les **SAFER devront informer les maires** avant toute **déclaration d'intention d'aliéner**.

- De même origine, *l'article 41* prévoit la possibilité de mettre des **biens de section** à la disposition des SAFER.

Les biens des sections de communes à vocation agricole ou pastorale (au sens de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales) pourront ainsi faire l'objet de conventions de **mise à disposition d'une SAFER**.

C. Opérations d'aménagement foncier

- Adopté à l'initiative de la Commission des affaires économiques du Sénat, l'article 37 est relatif à la prise en compte de la **certification des parcelles** en cas **d'aménagement foncier**.

Il prévoit la possibilité d'indemniser le propriétaire de parcelles certifiées « agriculture biologique » qui recevrait des parcelles non certifiées à la suite d'une opération d'aménagement foncier, agricole ou forestier.

- Adopté à l'initiative de la Commission des affaires économiques du Sénat, *l'article 40* prévoit des mesures de **simplification juridique**.

Il supprime dans trois articles du code général des collectivités territoriales la référence à une liste d'opérations d'intérêt public établie par décret en Conseil d'Etat.

Cette liste aurait permis de délimiter avec précision le champ d'application de dispositions facilitant l'acquisition des biens des sections par les communes. Mais il aurait été très difficile de l'établir en pratique, l'intérêt public s'appréciant au vu de la situation particulière de chaque commune, et cela aurait conduit à ce qu'un décret touche au droit de propriété, ce qui est contraire aux dispositions de l'article 34 de la Constitution.

- Adopté à l'initiative de la Commission des affaires économiques du Sénat, *l'article 42* prévoit des mesures de coordination juridique.

Son paragraphe I apporte une précision à la loi relative au développement des territoires ruraux, quant aux dispositions applicables aux opérations d'aménagement foncier entamées avant le 1^{er} janvier 2006, afin d'éviter que des opérations se déroulant sur plusieurs années se trouvent soumises à des dispositions législatives ou réglementaires antérieures, dont certaines pourraient avoir été modifiées ou abrogées.

Son paragraphe II vise à pallier l'incertitude, résultant de la conjonction de la loi relative au développement des territoires ruraux et de l'ordonnance relative aux associations syndicales de propriétaires, quant aux dispositions qu'il convient d'appliquer aux associations foncières de remembrement et aux associations foncières de réorganisation foncière créées avant le 1^{er} janvier 2006.

- Adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, *l'article 94* prévoit qu'en matière de **développement rural**, la chambre départementale d'agriculture, et **non plus seulement le conseil général**, pourra déclencher la **procédure collective de mise en valeur des terres incultes**.

Les chambres d'agriculture sont, notons-le, composées exclusivement de membres élus par la profession agricole.

D. Outre mer

- *L'article 98*, figurant dans le projet de loi initial, prévoit **d'adapter les statuts du fermage** et du colonat partiaire dans les **départements d'Outre-mer**.

Le paragraphe I étend aux DOM les dispositions en vigueur en métropole impliquant la mise à disposition des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) d'immeubles ruraux afin d'assurer leur mise en valeur agricole.

Une disposition du paragraphe IV, issue d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, aligne, dans les **départements d'outre-mer**, les conditions de l'exercice de son **droit de préemption** par le **bailleur** sur celles du bailleur métropolitain, en cas d'aliénation à titre onéreux de biens ruraux.

- L'article 99, figurant dans le projet de loi initial, actualise la procédure collective de mise en valeur des terres incultes dans les départements d'Outre-mer.

Dans les départements d'outre-mer, le **président du Conseil général** pourra désormais se substituer au préfet pour le **déclenchement de la procédure collective de mise en valeur des terres incultes**.

En outre, une disposition, résultant d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, permet également aux chambres départementales d'agriculture de prendre l'initiative de cette procédure, tout comme *l'article 94* le permet en métropole.

- *L'article 100*, figurant dans le projet de loi initial, concerne le développement de l'agriculture en **Guyane**.

Il modifie le dispositif des cessions de terres relevant du domaine privé de l'Etat en vue de leur aménagement et de leur mise en valeur agricole.

- *L'article 102*, figurant dans le projet de loi initial, adapte les dispositions de la loi à **Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon**.

Cet article autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance, avant le 6 juillet 2007, les mesures permettant d'appliquer la loi d'orientation agricole, en fonction de la situation et des statuts spécifiques de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

II – Le volet « montagne » comporte la création d'un code de la montagne ainsi que des dispositions relatives à la forêt, aux SAFER et aux produits agricoles en zone de montagne

Signalons que le Sénat a renommé l'intitulé du chapitre III du titre IV « GARANTIR LES CONDITIONS D'UNE AGRICULTURE DE MONTAGNE DURABLE », afin de rassembler les **dispositions relatives à la montagne**.

A. Code de la montagne

- Adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, *l'article 79* prévoit la création d'un code de la montagne qui regroupe l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires actuellement en vigueur.

B. Forêt en zone de montagne

- Adopté à l'initiative du Sénat, *l'article 51* est relatif aux travaux de débardage par câble et aux aires intermédiaires de stockage de bois.

Il permet aux **collectivités territoriales** de déclarer d'**intérêt général** les travaux de débardage par câble et les travaux nécessaires à la constitution d'**aires intermédiaires de stockage de bois**, afin de rationaliser la gestion et l'exploitation en flux tendu des filières de bois énergie en **zone de montagne** et dans le souci de répondre aux exigences environnementales.

- Adopté à l'initiative du Sénat,, *l'article 84* est relatif au **reboisement et stabilisation des terrains** dans les forêts anciennes en zone de montagne.

Il rend dans les départements de montagne les **travaux d'exploitation de forêts anciennes** éligibles aux **concours financiers** prévus pour le **reboisement ou la stabilisation des terrains**.

- Adopté à l'initiative du Sénat,, *l'article 87* prévoit qu'un **schéma stratégique forestier** de massif peut être élaboré, à l'initiative des professionnels de la forêt et du bois, comme une déclinaison du schéma régional ou interrégional du massif forestier.

Ce schéma peut déterminer les objectifs et les actions prioritaires concourant à la mobilisation de la ressource forestière, et assurer une cohérence entre les différentes démarches de développement.

A l'instar du schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif, ce schéma est préparé par le comité de massif (composé majoritairement de représentants des **collectivités territoriales**) et approuvé par les **conseils régionaux** concernés, après avis des **conseils généraux** concernés.

C. SAFER en zone de montagne

Adopté à l'initiative du Sénat,, *l'article 82* autorise les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) à **préempter dans les communes de montagne**, en cas d'aliénation à titre onéreux, les bâtiments

qui ont été utilisés pour l'exercice d'une activité agricole au cours des cinq dernières années.

D. Produits de la montagne

- Adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, *l'article 85* prévoit la création dans les comités de massif de commissions spécialisées consacrées à la qualité et la spécificité des produits de montagne.

Il renforce le rôle des **comités de massifs** : en leur sein sera créée une commission spécialisée dénommée « Qualité et spécificité des produits de montagne », composée en majorité de représentants des organisations professionnelles agricoles désignés par les membres du comité.

Rappelons que les comités de massifs sont composés, à titre majoritaire, de représentants des régions, des départements, des communes et de leurs groupements.

III – Le volet « protection de l'environnement » comporte des dispositions relatives aux sacs de caisse, au bois énergie, à la forêt et aux zones humides

A. Sacs de caisse

- Adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, *l'article 47* concerne l'interdiction de la distribution de sacs de caisse à usage unique en **plastique non biodégradable**.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoyait l'interdiction de la commercialisation et de la distribution de tous les sacs ou emballages en plastique non biodégradable.

Le Sénat et la CMP ont réduit son champ d'application, en prévoyant qu'un **décret en Conseil d'Etat** déterminerait les conditions de l'interdiction, sur le territoire français, **à compter du 1^{er} janvier 2010**, de la distribution au consommateur final, à titre gratuit ou onéreux, de sacs de caisse à usage unique en plastique non biodégradable.

La CMP a ajouté qu'un décret, pris avant le 7 janvier 2007, déterminerait, dans le respect des règles définies dans le cadre de l'Union européenne, les usages du plastique pour lesquels l'incorporation dans celui-ci de matières d'origine végétale serait obligatoire.

B. Bois énergie

- *L'article 49* figurant dans le projet de loi initial abaisse le taux de taxe sur la valeur ajoutée sur les **utilisations énergétiques non domestiques du bois**.

Ce taux réduit était jusqu'à présent réservé au bois énergie.

C. Forêt

- Adopté par le Sénat à l'initiative du Gouvernement, *l'article 45* a trait aux obligations déclaratives des propriétaires forestiers.

Il réécrit une disposition du code forestier, relative à la présomption de gestion durable, afin d'exclure de son champ d'application les terrains qui ne sont pas situés en totalité dans un site Natura 2000.

Rappelons qu'aux termes *de l'article L. 7 du code forestier*, le bénéfice des aides publiques, destinées à la mise en valeur et à la protection des bois et forêts, est réservé aux propriétés qui présentent une garantie ou une présomption de gestion durable.

- Adopté à l'initiative du Sénat, *l'article 46* précise que le dispositif de simplification administrative de la gestion forestière prévu à l'article L. 11 du code forestier est applicable à l'ensemble des réserves naturelles.

Ceci ne porte pas atteinte aux compétence dévolues aux **régions** et à la **collectivité territoriale de Corse** en matière d'autorisation des travaux dans ces réserves puisque, conformément à l'article L. 11 du code forestier, leur accord sera requis sur l'agrément des documents de gestion forestière concernés ou pour arrêter les documents réglementaires définissant les modalités de gestion forestière auxquelles ils devront être conformes.

- Adopté à l'initiative de la Commission des affaires économiques du Sénat, *l'article 65* prévoit la possibilité pour le préfet de lever de façon anticipée l'interdiction de pâturage après incendie.

Il autorise le préfet à lever l'interdiction de pâturage après incendie, de façon anticipée, dans les landes, les garrigues et les maquis situés dans certains départements, si le demandeur s'engage à réaliser des aménagements et un entretien améliorant la prévention des incendies de forêts.

Jusqu'à présent, aux termes de l'article L. 322-10 du code forestier, en cas d'incendie dans une forêt, le pâturage y était interdit pendant dix ans. Dans certains départements, le préfet pouvait réduire cette période d'interdiction pour l'ensemble des landes, des garrigues et des maquis, mais il n'était pas possible d'accorder une dérogation individuelle.

- Adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, *l'article 89* concerne l'opportunité d'assimiler les routes départementales et les voies privées stratégiques à des voies de défense des forêts contre l'incendie.

Le texte adopté initialement par l'Assemblée nationale enjoignait au Gouvernement de déposer, avant l'été 2006, un **rapport** sur la possibilité et l'opportunité d'assimiler les routes départementales et les voies privées stratégiques à des voies de défense des forêts contre l'incendie.

Le Sénat a modifié cet article afin de préciser les obligations de **débroussaillage** : l'Etat et les **collectivités territoriales devront procéder à leur frais au débroussaillage** des voies ou portions de voies répertoriées comme des équipements assurant la **prévention des incendies**, ou reconnues comme telles par le plan départemental ou régional de protection des forêts contre les incendies, sur **une bande dont la largeur** est fixée par le préfet de département et qui **ne peut excéder 50 mètres** de part et d'autre de l'emprise de ces voies.

D. Zones humides

- Adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, *l'article 88* a trait au maintien des activités traditionnelles et économiques dans les zones humides.

Il enjoint au Gouvernement de soutenir le maintien des activités traditionnelles et économiques dans les zones humides qui contribuent à l'entretien des milieux sensibles, notamment l'élevage dans les prairies naturelles et les marais salants.

Le Gouvernement devra notamment défendre, dans le cadre des négociations européennes sur le nouveau règlement communautaire de développement rural de 2007-2013, le maintien des aides financières dans des zones soumises à des contraintes environnementales.

IV – Dispositions financières

Deux dispositions à caractère financier de la loi d'orientation agricole intéressent directement les collectivités territoriales. Il s'agit des *articles 13 et 29*.

- L'article 13, adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, exonère **les groupements d'intérêt économique (GIE)** constitués entre exploitants agricoles de la **taxe foncière sur les propriétés bâties** (article L. 1382 du code général des impôts) et de la **taxe professionnelle (article L. 1450 du même code)**.

La loi d'orientation agricole étend ainsi aux GIE agricoles l'exonération dont bénéficient notamment les exploitations agricoles individuelles et les coopératives.

La perte de recettes correspondante pour les collectivités territoriales est compensée par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.

La CMP a supprimé la condition selon laquelle ces groupements devaient exercer une activité agricole pour bénéficier de l'exonération. Tous les GIE constitués entre exploitants agricoles sont donc exonérés, qu'ils exercent ou non une activité agricole.

- Quant à l'**article 29**, adopté à l'initiative de la Commission des affaires économiques du Sénat, il complète l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, afin de soumettre les exploitations agricoles, employant au minimum 50 salariés, au versement du «**1 % logement**» en vigueur dans les autres secteurs économiques.

La CMP a dispensé de cette cotisation les employeurs qui ont atteint ce seuil en raison d'un accroissement récent de leur effectif.

2. Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports

Travaux préparatoires

Sénat Première lecture

Texte n° 9 (2005-2006) de M. Dominique PERBEN, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, déposé au Sénat le 5 octobre 2005

Rapport n° 14 (2005-2006) de M. Charles REVET, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 12 octobre 2005

Texte n° 20 (2005-2006) adopté par le Sénat le 18 octobre 2005

Assemblée nationale

Texte n° 2604 transmis à l'Assemblée nationale le 19 octobre 2005

Rapport n° 2723 de M. Dominique LE MÈNER, député, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 6 décembre 2005

Avis n° 2733 de M. Hervé MARITON, député, fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 décembre 2005

Texte n° 520 modifié par l'Assemblée nationale le 14 décembre 2005

Commission mixte paritaire (20 Décembre 2005)

Rapport n° 141 (2005-2006) de MM. Charles REVET, sénateur et Dominique LE MÈNER, député, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 20 décembre 2005 (numéro de dépôt à l'Assemblée Nationale : 2764)

Texte n° 42 (2005-2006) adopté définitivement par le Sénat le 22 décembre 2005

Texte n° 529 adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 22 décembre 2005

La loi n° 2006/10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports a un double objet :

- elle assure la mise en conformité du droit national avec certains engagements communautaires et internationaux souscrits par la France en matière de transports ;
- elle comprend un certain nombre d'autres dispositions concernant la sécurité des transports d'une part, leur développement, d'autre part.

Le texte se subdivise en quatre titres consacrés respectivement à la sécurité dans les transports (titre I^{er}), à des mesures à caractère économique (titre II) à des mesures à caractère social (titre III), enfin à des dispositions diverses (titre IV).

Le **titre I^{er}** comporte notamment :

- la transposition d'une directive européenne de 2004 sur la **sécurité des chemins de fer** communautaires ;
- la transposition d'une directive européenne de 2004 sur la **sécurité des aéronefs** des pays tiers empruntant les aéroports communautaires ;
- la transposition d'une directive européenne de 2004 concernant les exigences minimales de **sécurité** applicables aux **tunnels du réseau routier transeuropéen** ;
- un dispositif spécifique mettant en oeuvre de nouvelles mesures de **lutte contre l'insécurité routière** ;
- la création d'un groupement d'intérêt public en matière de **sécurité maritime**.

Le **titre II** comporte plusieurs **mesures à caractère économique** : la transposition d'une directive européenne de 2004 sur le développement des chemins de fer communautaires, la possibilité de recourir au partenariat public-privé pour la réalisation des infrastructures ferroviaires, la mise en place d'un service public d'information routière ainsi que de nouvelles dispositions permettant la répercussion par les transporteurs routiers de l'évolution du prix du gas-oil, la mise en place d'un nouveau dispositif en ce qui concerne le transport fluvial et le **domaine public fluvial**, avec notamment **la possibilité de recourir au partenariat public-privé pour la réalisation des infrastructures fluviales**, enfin la faculté pour les collectivités territoriales et leurs groupements de participer à la gestion des ports maritimes.

Le **titre III** adapte le **code du travail** pour les **activités de transport sanitaire et de transport routier de voyageurs** sur certaines lignes, prévoit l'application des règles sociales de l'Etat d'accueil pour les prestations de **remorquage portuaire** et améliore, enfin, le régime de **protection sociale des marins**.

Le **titre IV**, portant dispositions diverses, prévoit notamment la mise en place d'un **service européen de télépéage**, renforce la représentation de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le syndicat mixte de transports, ratifie deux ordonnances prises en application de l'article 38 de la Constitution (déclassement de biens du réseau ferré national, régime de reconnaissance de la capacité professionnelle des transporteurs routiers) et valide la légalité d'actes pris pour la réalisation de l'expropriation des terrains nécessaires au projet de modernisation de la ligne ferroviaire Poitiers-Niort-La Rochelle.

La loi couvre donc **cinq volets** :

- un volet ferroviaire ;
- un volet aérien ;
- un volet routier ;
- un volet maritime ;
- un volet fluvial.

1) Le volet ferroviaire

Dans le domaine ferroviaire, le projet de loi comporte trois aspects :

- la création d'une agence de sécurité ferroviaire en application d'une directive européenne du 29 avril 2004 ;
- les conséquences législatives de l'ouverture à la concurrence, en 2006, de l'ensemble du marché du fret ferroviaire. On parle ici de la **transposition du « deuxième paquet ferroviaire »** ;
- la modification du dispositif législatif en vigueur en ce qui concerne la réalisation des infrastructures ferroviaires afin de permettre le recours à des partenaires privés.

L'ouverture à la concurrence du marché du fret en 2006 implique un certain nombre de modifications de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Relevons que les services ferroviaires internationaux de fret seront libres à compter du 1^{er} janvier 2006 et que le cabotage ferroviaire le sera à compter du 31 mars 2006, par anticipation, en raison d'un engagement du Gouvernement français pris en contrepartie de la validation par les autorités européennes du plan de financement de la restructuration de la branche fret de la SNCF.

En ce qui concerne les nouvelles dispositions relatives aux opérations d'investissement dans le domaine ferroviaire, on relèvera trois points essentiels :

- le Gouvernement souhaiterait que des opérations telles que **la réalisation de la ligne à grande vitesse Sud-Europe-Atlantique puissent être financées dans le cadre d'un partenariat public-privé**. D'où l'idée du recours au contrat de partenariat prévu par l'ordonnance du 17 juin 2004 ou encore à la délégation de service public prévue par la loi du 29 janvier 1993 relative à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.
- la loi dispose aussi que le « partenaire » pourra être chargé de la maintenance des installations nécessaires à l'exploitation de l'infrastructure dans le cadre des objectifs et principes définis par **Réseau ferré de France** pour la gestion de ce réseau.

- elle prévoit enfin la **possibilité pour l'Etat d'assurer directement la maîtrise d'ouvrage** d'un certain nombre d'opérations d'envergure dans le domaine **des infrastructures ferroviaires**.

L'Etat pourra désormais assurer directement la maîtrise d'ouvrage d'opérations **telles que la future ligne ferroviaire CDG exprès**, entre la gare de l'Est et l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle.

2) Le volet aérien

S'agissant du transport aérien, la loi conforte les pouvoirs de contrôle du ministre chargé de l'aviation civile dans le domaine des inspections « SAFA » (programme de **contrôle de sécurité des aéronefs étrangers**).

La loi met aussi en place une obligation de compte rendu des accidents et des incidents aériens et prévoit **la protection des sources d'information et la protection de la confidentialité dans ce domaine**.

Le dispositif européen ne cesse, d'ailleurs, de se renforcer et devrait prochainement aboutir à l'adoption d'un règlement communautaire sur **l'information des passagers**, qui mettra en place un système de « **liste noire** » européenne.

3) Le volet routier

Il s'agit tout d'abord de renforcer les exigences de sécurité pour les tunnels routiers longs de plus de 500 mètres et faisant partie du réseau routier transeuropéen (RRTE) afin de transposer en droit français la directive européenne CE/54/CE du 29 avril 2004.

La loi renforce aussi les **sanctions contre le « débridage » des véhicules deux-roues et quatre-roues motorisés**.

Le « débridage » des moteurs de véhicules à deux-roues est pratiqué couramment en vue d'augmenter la puissance de ces véhicules. Il favorise les vitesses excessives qui contribuent au risque particulièrement élevé d'accidents auquel sont exposés les motocyclistes.

La loi vise encore à faciliter la mise en oeuvre des mesures d'immobilisation et de mise en fourrière prévues par le code de la route.

Elle tend notamment à permettre l'immobilisation et la mise en fourrière à titre conservatoire d'un véhicule **en cas de constatation** d'une contravention de la cinquième classe pour laquelle est encourue la peine de confiscation du véhicule, c'est-à-dire, en pratique, **l'excès de vitesse de plus de 50km/h** (« grand excès de vitesse »).

Afin d'améliorer la situation économique difficile des entreprises du transport routier de marchandises, la loi tend à instaurer un mécanisme de répercussion des variations du prix du gazole dans le prix du transport facturé aux chargeurs.

Ce mécanisme impose que, dans le cadre de leurs relations contractuelles, les transporteurs et leurs clients s'entendent sur les modalités d'une répercussion.

La loi vise encore à prévoir en faveur des transporteurs sanitaires (ambulanciers) une possibilité de dérogation à la limitation à 10 heures de travail quotidien en cas de travail de nuit.

Elle prévoit des dérogations à l'obligation **de pauses durant la journée de travail**, introduite également par l'ordonnance du 12 novembre 2004 dans le code du travail en faveur des salariés du secteur des transports.

4) Le volet maritime

S'agissant du transport maritime, les dispositions prévues sont principalement de nature à **renforcer la sécurité maritime** ainsi que la **protection des marins**.

Le système Equasis est une réussite française en matière de sécurité maritime, puisqu'il s'agit d'une base Internet qui fournit gratuitement des informations relatives à la sécurité des navires. Plusieurs pays étrangers participent au financement du système qui est actuellement géré directement par l'administration française. Afin de simplifier les procédures et de mieux identifier les financements, la loi permet la création d'un groupement d'intérêt public auquel pourront participer les collectivités territoriales.

Concernant la protection des marins, elle accroît notamment les **garanties accordées aux femmes marins** et pose le principe de l'application des règles du pays d'accueil en matière de **remorquage portuaire** : elle prévoit en effet que les équipages employés à bord des navires de remorquage dans les eaux françaises sont soumis à l'ensemble des dispositions, y compris conventionnelles, applicables dans les entreprises françaises. D'autres dispositions mettent en œuvre dans le code du travail et le code du travail maritime des dispositions protectrices internationales et communautaires concernant les gens de mer.

5) le volet fluvial

C'est à l'initiative de M. Charles Revet, rapporteur de la Commission des affaires économiques du Sénat, qu'a été introduit dans la loi un volet consacré au secteur fluvial. Il s'est agi d'instaurer un mécanisme de répercussion du coût du carburant en faveur du transport fluvial de marchandises et de permettre aux collectivités territoriales gestionnaires du domaine fluvial de l'Etat, dans le cadre d'une expérimentation, de percevoir la redevance versée par les titulaires d'autorisations de prises d'eau (prélèvement ou rejet) sur le domaine public fluvial.

Treize dispositions de la loi paraissent intéresser plus directement les collectivités territoriales.

Transport aérien

- **L'article 8** concerne les effets de la **révision d'un plan d'exposition au bruit**.

Le plan d'exposition au bruit, instrument essentiel de gestion des nuisances sonores liées à un aéroport, constitue un document opposable au tiers imposant des restrictions du droit à construire dans certaines zones proches de l'aéroport.

L'objectif est de **limiter le nombre de personnes exposées aux nuisances sonores** tout en préservant des possibilités d'extension de certains aéroports en évitant que de nouvelles populations ne viennent s'installer dans les territoires exposés au bruit.

Le plan d'exposition au bruit est prévu par les articles L. 147-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Tout autre est le plan de gêne sonore prévu par les articles L. 571-14 et suivants du Code de l'environnement.

Il s'agit là d'un dispositif non de **prévention**, mais de réparation qui prévoit la définition de zones dans lesquelles les habitations et certains équipements publics sont susceptibles de bénéficier **d'aides financières pour des travaux d'insonorisation**.

Les procédures de révision du plan d'exposition au bruit (PEB) et du plan de gêne sonore (PGS) n'étant pas nécessairement concomitantes, il peut se produire que le périmètre du PGS dépasse celui du PEB en vigueur.

L'article 8 de la loi, adopté à l'initiative de M. Charles REVET, au nom de la Commission des affaires économiques du Sénat, étend la restriction propre au PEB aux communes et parties de communes incluses dans le périmètre d'un plan de gêne sonore non comprises dans le périmètre dudit PEB en vigueur afin notamment d'éviter que, dans l'attente de l'achèvement de la procédure de révision du plan d'exposition au bruit, des zones encore librement constructibles ne deviennent éligibles à des aides financières justifiées par des nuisances sonores.

Transport routier

L'article 10 insère dans le code de la voirie routière un article L. 118-5, aux termes duquel le **maître d'ouvrage de tout tunnel** de plus de 500 mètres situé sur le réseau routier transeuropéen **désigne, après accord du préfet, un agent de sécurité** qui coordonne les mesures de prévention et de sauvegarde visant à assurer la sécurité des usagers et du personnel d'exploitation.

- **L'article 27** insère dans le code des douanes un article 285 septies autorisant, en Alsace, **à titre expérimental** et pour une durée de cinq ans, **la perception d'une taxe** acquittée par chaque usager **au profit des collectivités territoriales** propriétaires de routes ou **portions de routes** d'usage gratuit à **proximité d'axes autoroutiers à péage**.
- **L'article 51**, qui transpose une directive communautaire et résulte d'un amendement de M. Yannick Texier adopté par le Sénat, insère dans le code de la voirie routière une définition du **service européen de télépéage**. Celui-ci concerne les paiements effectués par les usagers du réseau routier au moyen d'un équipement électronique embarqué à bord des véhicules, à l'exception des systèmes de paiement installés sur des ouvrages d'intérêt purement local. D'après le rapporteur de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, ce service a vocation à concerner l'ensemble du réseau routier communautaire, urbain et interurbain, autoroutes, grands ou petits axes routiers et ouvrages divers tels que tunnels, ponts et bac.

Transport maritime

- **L'article 16** de la loi prévoit la constitution, entre des personnes morales, françaises ou non, dans le domaine de la sécurité maritime ou du transport maritime, de **groupements d'intérêt public** dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, comportant au moins une personne morale française de droit public.

Ces groupements pourront aussi créer ou gérer l'ensemble des équipements, des personnels ou des services communs nécessaires aux activités de sécurité maritime ou de transport maritime.

L'article 16 prévoit l'application des articles L. 341-2 à L. 341-4 du code de la recherche qui fixe les règles générales applicables aux groupements d'intérêt public (pas de réalisation ni de partage de bénéfices, obligation pour les personnes morales de droit public, les entreprises nationales et les personnes morales de droit privé chargées

de la gestion d'un service public de disposer ensemble de la majorité des voix dans l'assemblée du groupement ...).

L'objectif direct de cette disposition législative est de **conférer une sécurité juridique** accrue au système d'information Equasis (European Quality Shipping Information System) créé par un mémorandum du 17 mai 2000 par sept administrations maritimes (Japon, Singapour, Espagne, Gardes côtes américains, Royaume-Uni, France et Commission européenne) afin de rassembler des données existantes mais dispersées en matière de sécurité maritime et de les rendre consultables en permanence sur un site Internet unique.

Il reste que la loi est de portée plus générale et **pourra permettre** aux personnes morales de droit public que sont les **collectivités territoriales de créer**, en partenariat, des **groupements d'intérêt public** dans le domaine de la **sécurité maritime** ou du **transport maritime**.

- **L'article 35**, résultant d'un amendement de MM. Guéné et Le Grand adopté par le Sénat, **permet à une collectivité territoriale nouvellement propriétaire d'un port de concéder l'aménagement et l'exploitation des équipements portuaires** (très coûteux et amortis dans le long terme) **à une société anonyme portuaire**, dans laquelle cette collectivité territoriale pourrait prendre des participations, aux côtés de la chambre de commerce et d'industrie et des investisseurs privés. Les agents publics affectés à la concession transférée seront mis à la disposition de la société pour une durée de dix ans.
- **L'article 36** ajoute à la liste des catégories de ports donnée dans le code des ports maritimes une quatrième catégorie (**les ports maritimes non autonomes relevant de l'Etat situés dans les départements d'outre-mer**), afin de tenir compte de l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe la liste des ports des départements d'outre-mer qui ne sont pas susceptibles d'être transférés aux collectivités territoriales.

Transport scolaire

- **L'article 28** insère à l'article L. 213-11 du code de l'éducation une disposition prévoyant, en cas de **transfert du service de transports scolaires du département à l'autorité compétente** pour l'organisation des transports urbains, une compensation intégrale, sur la base des dépenses effectuées par le département durant l'année scolaire précédente.

Transports en Ile-de-France

- **L'article 21** insère, dans l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France, une disposition imposant, au **Conseil du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)**, une **majorité qualifiée des deux tiers** des membres présents ou représentés, **pour toute délibération qui aurait pour effet une augmentation des contributions** des membres autres que la région d'Ile-de-France supérieure au taux d'évolution moyen des tarifs inscrit au budget initial du syndicat de l'année majoré d'un taux de deux points, sauf si cette augmentation est requise pour équilibrer le budget du syndicat à la suite d'une baisse imprévue du produit du versement transport, du produit des amendes de police ou des redevances perçues.

Transports urbains

- **L'article 53** de la loi prévoit que lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à **fiscalité propre** dont la **population est supérieure à 400.000 habitants** a transféré sa compétence en matière d'organisation des transports urbains à un **syndicat mixte**, sa représentation au titre de sa compétence est au moins égale à la **majorité des sièges** composant le comité syndical dudit syndicat mixte.

Transport fluvial

- **L'article 29**, résultant d'un amendement de la Commission des Affaires économiques du Sénat, a pour objet de permettre aux collectivités territoriales gestionnaires du domaine public fluvial, dans le cadre d'une expérimentation prévue par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels, de **percevoir la redevance sur les prises d'eau**.
- **L'article 30** habilite les **collectivités territoriales** et leurs groupements gestionnaires d'un domaine public fluvial à **instaurer un péage de navigation** à la charge des transporteurs de marchandises ou de passagers et de certains propriétaires de bateaux de plaisance.
- **L'article 34**, résultant d'un amendement de M^{me} Fabienne Keller adopté par le Sénat, autorise la substitution, au sein du **conseil d'administration du port autonome** de Strasbourg, **d'un siège réservé à un représentant du Conseil régional** à celui réservé à un ouvrier du port, afin de tenir compte du fait qu'il n'y a pas de dockers à Strasbourg.

3. Principales dispositions concernant les collectivités territoriales dans la loi de finances pour 2006 et dans la loi de finances rectificative pour 2005

Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006

Travaux préparatoires

Assemblée nationale

Texte n° 2540 de M. Thierry BRETON, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, déposé à l'Assemblée Nationale le 28 septembre 2005

Rapport n° 2568 de M. Gilles CARREZ, député, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 octobre 2005

Texte n° 499 adopté par l'Assemblée nationale le 23 novembre 2005

Sénat

Texte n° 98 (2005-2006) transmis au Sénat le 24 novembre 2005 (programmes et missions adoptés par l'Assemblée nationale)

Rapport général fait n°99 au nom de la commission des finances par M. Philippe MARINI, rapporteur général

Tome I : Le budget de 2006 et son contexte économique et financier : les ambitions à l'épreuve de la dette

Tome II, fascicule 1, volume 1 : Les conditions générales de l'équilibre financier (Première partie de la loi de finances) - Examen des articles

Tome II, fascicule 1, volume 2 : Les conditions générales de l'équilibre financier (Première partie de la loi de finances) - Tableau comparatif

Tome II, fascicule 2 : Affaires européennes et article 50 : évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes

Tome III : Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales (Deuxième partie de la loi de finances) - Examen des articles - Volume 1, rapport

Tome III : Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales (Deuxième partie de la loi de finances) - Volume 2 - Tableau comparatif

Texte n° 37 (2005-2006) modifié par le Sénat le 13 décembre 2005

Commission mixte paritaire

Rapport n° 134 (2005-2006) de MM. Philippe MARINI, sénateur et Gilles CARREZ, député, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 15 décembre 2005 (numéro de dépôt à l'Assemblée Nationale : 2761)

Décision du Conseil constitutionnel

Décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 du 29 Décembre 2005 (partiellement conforme)

Loi promulguée

Loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 Décembre 2005), parue au JO n° 304 du 31 décembre 2005

Loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005

Travaux préparatoires

Assemblée nationale

Texte n° 2700 de M. Thierry BRETON, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, déposé à l'Assemblée Nationale le 23 novembre 2005

Rapport n° 2720 de M. Gilles CARREZ, député, fait au nom de la commission des finances, déposé le 1er décembre 2005

Texte n° 515 adopté par l'Assemblée nationale le 8 décembre 2005

Sénat

Texte n° 123 (2005-2006) transmis au Sénat le 9 décembre 2005

Rapport n° 129 (2005-2006) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances, déposé le 14 décembre 2005

Commission mixte paritaire

Rapport n° 151 (2005-2006) de MM. Philippe MARINI, sénateur et Gilles CARREZ, député, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 21 décembre 2005 (numéro de dépôt à l'Assemblée Nationale : 2772)

Texte n° 528 adopté par l'Assemblée nationale le 22 décembre 2005

Décision du Conseil constitutionnel

Décision du Conseil constitutionnel n° 2005-531 du 29 Décembre 2005 (partiellement conforme)

Loi promulguée

Loi de finances rectificative pour 2005 (n° 2005-1720 du 30 Décembre 2005), parue au JO n° 304 du 31 décembre 2005

Les débats budgétaires de l'automne 2005 ont confirmé le statut privilégié des lois de finances comme expression des choix nationaux en matière de finances locales, tant en ce qui concerne les concours de l'Etat aux collectivités locales, qu'en ce qui concerne la fiscalité locale. Les deux textes contiennent un véritable foisonnement de mesures, certaines étant d'importantes réformes, d'autres des ajustements.

Outre la mission « relations avec les collectivités locales » et les prélèvements sur recettes, on ne compte pas moins de 61 articles dans la loi de finances et 29 dans la loi de finances rectificative concernant les collectivités territoriales.

L'examen des différentes mesures adoptées fera l'objet d'un document ultérieur.

La présente sélection propose une liste des mesures les plus importantes selon deux rubriques principales : les concours de l'Etat aux collectivités locales et la fiscalité locale.

Les relations Etat-collectivités locales

- La reconduction du contrat de croissance et de solidarité (article 36 de la loi de finances pour 2006)
- L'aménagement de la répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (article 142 de la loi de finances pour 2006).
- L'affectation de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement des communes et EPCI, et la dotation « élu local » (article 39 de la loi de finances pour 2006)
- La réforme de la dotation globale d'équipement des départements (article 38 de la loi de finances pour 2006)
- L'extension de l'objet de la dotation de développement rural (DDR) au développement des services publics en milieu rural (article 140 de la loi de finances pour 2006)
- La compensation des transferts de compétences (articles 37, 40, 41 et 85 de la loi de finances pour 2006, articles 2, 3 4 et 84 de la loi de finances rectificative)
- Un toilettage du fonds de compensation de la TVA (article 42 de la loi de finances pour 2006)

Les dispositions fiscales

- La réforme de la taxe professionnelle (article 85 de la loi de finances pour 2006)
- L'allègement de taxe foncière sur les propriétés non bâties (article 13 de la loi de finances pour 2006)
- La suppression totale de la vignette (articles 14 et 27 de la loi de finances pour 2006)
- La revalorisation des valeurs locatives pour 2006 (article 94 de la loi de finances pour 2006)
- Une meilleure information des collectivités sur leurs ressources fiscales (articles 106 et 107 de la loi de finances)
- Une taxe annuelle sur les résidences mobiles terrestres (article 92 de la loi de finances)
- Une taxe annuelle sur les installations de production d'énergie éolienne situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale (article 76 de la loi de finances rectificative pour 2005)
- Une amélioration du régime de taxe professionnelle unique des EPCI issus d'une fusion (article 65 de la loi de finances rectificative)

- Un report de deux semaines de la date limite de vote des impôts et budgets locaux en 2007 (article 79 de la loi de finances rectificative pour 2005)

4. Loi organique n° 2005-1562 du 15 décembre 2005 modifiant les dates des renouvellements du Sénat et Loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007

Loi organique n° 2005-1562 du 15 décembre 2005 modifiant les dates des renouvellements du Sénat

Travaux préparatoires

Sénat

Texte n° 3 (2004-2005) de M. Jean Louis MASSON, déposé au Sénat le 7 octobre 2004

Texte n° 165 (2004-2005) de M. Jean-Pierre BEL et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 1er février 2005

Texte n° 490 (2004-2005) de M. Nicolas SARKOZY, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, déposé au Sénat le 2 août 2005

Travaux de la commission des lois

Rapport n° 3 (2005-2006) de M. Jean-Jacques HYEEST, fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 octobre 2005

Texte n° 15 (2005-2006) adopté par le Sénat le 11 octobre 2005

Assemblée nationale

Texte n° 2576 transmis à l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

Rapport n° 2716 de M. Francis DELATTRE, député, fait au nom de la commission des lois, déposé le 30 novembre 2005

Texte n° 512 adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 6 décembre 2005

Loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007

Travaux préparatoires

Sénat

Texte n° 4 (2004-2005) de M. Jean Louis MASSON, déposé au Sénat le 7 octobre 2004

Texte n° 164 (2004-2005) de M. Jean-Pierre BEL et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 1er février 2005

Texte n° 491 (2004-2005) de M. Nicolas SARKOZY, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, déposé au Sénat le 2 août 2005

Rapport n° 3 (2005-2006) de M. Jean-Jacques HYEEST, fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 octobre 2005

Texte n° 16 (2005-2006) adopté par le Sénat le 11 octobre 2005

Assemblée nationale

Texte n° 2577 transmis à l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

Rapport n° 2716 de M. Francis DELATTRE, député, fait au nom de la commission des lois, déposé le 30 novembre 2005

Texte n° 513 adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 6 décembre 2005

L'année 2007 aurait dû être marquée par cinq scrutins politiques :

- l'élection du Président de la République, en conséquence de la date de la proclamation de M. Jacques Chirac à la Présidence de la République le 17 mai 2002 et du raccourcissement du mandat du Président de la République à cinq ans ;
- le renouvellement général des conseils municipaux au plus tôt les 11 et 18 mars 2007 ;
- le renouvellement en mars 2007 de la série des conseillers généraux élus pour 6 ans en 2001 ;
- l'élection des députés entre début mai et mi-juin 2007 ;
- le renouvellement en août ou septembre 2007 de la série A du Sénat.

Pour remédier aux difficultés que n'aurait pas manqué de susciter une telle multiplication de scrutins à intervalles aussi rapprochés, l'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté une loi organique modifiant les dates de renouvellement du Sénat et une loi prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007.

A – La loi organique n° 2005-1562 du 15 décembre 2005

L'article premier de cette loi décale d'un an à titre transitoire le renouvellement du mandat des sénateurs renouvelables en 2007, 2010 et 2013 :

- le mandat des sénateurs renouvelables en septembre 2007 sera soumis à renouvellement en septembre 2008 ;
- le mandat des sénateurs renouvelables en septembre 2010 sera soumis à renouvellement en septembre 2011 ;
- le mandat des sénateurs renouvelables en septembre 2013 sera soumis à renouvellement en septembre 2014.

En conséquence de l'article premier, **l'article deux** modifie par voie de coordination certaines dispositions de la loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 qui réformait la durée du mandat, l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que la composition du Sénat : en effet, cette loi qui a fixé à 326 en 2013 le nombre des sénateurs élus dans les départements, a prévu une période transitoire au cours de laquelle ce nombre est de 313 depuis le renouvellement partiel de

2004 et sera de 322 à l'issue de celui de 2007. Il convenait donc de remplacer par voie de coordination la date de 2007 par celle de 2008.

De même, convenait-il par voie de coordination de substituer la date de 2011 à celle de 2010 pour la mise en œuvre du renouvellement par moitié du Sénat et du renouvellement par moitié des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

B – La loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005

L'article premier prévoit, par dérogation aux dispositions de l'article L. 227 du code électoral, que le renouvellement des conseils municipaux prévu en mars 2007 se déroulera en mars 2008.

L'article 2 prévoit, par dérogation aux dispositions de l'article L. 192 du code électoral, que le renouvellement de la série des conseillers généraux élus en mars 2001 se déroulera en mars 2008.

L'article 3 prévoit, par dérogation aux dispositions de l'article L. 192 du code électoral, que le renouvellement de la série des conseillers généraux élus en mars 2004 aura lieu en mars 2011.

Les articles 4, 5 et 6 introduisent, en conséquence de la loi organique n° 2005-1562 sus-mentionnée, diverses modifications de coordination et d'ordre rédactionnel dans la loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs.

Enfin, **l'article 7** rend applicables en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française les dispositions de l'article premier.

5. Loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement

Travaux préparatoires :

Assemblée nationale

Texte n° 2278 de M. Serge LEPELTIER, ministre de l'écologie et du développement durable, déposé à l'Assemblée Nationale le 20 avril 2005

Rapport n° 2471 de M. Alain VENOT, député, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 13 juillet 2005

Texte n° 484 adopté par l'Assemblée nationale le 4 octobre 2005

Sénat

Texte n° 5 (2005-2006) transmis au Sénat le 5 octobre 2005

Rapport n° 13 (2005-2006) de M. Marcel DENEUX, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 12 octobre 2005

Texte n° 19 (2005-2006) adopté sans modification par le Sénat le 18 octobre 2005

La loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement vise à combler le retard de la France dans la **transposition de directives**. Avant son adoption, treize directives restaient à transposer dans le domaine de l'environnement et pour onze d'entre elles, l'échéance de transposition était dépassée ou fixée au plus tard au 31 décembre 2005. Parmi elles, neuf faisaient l'objet d'une procédure contentieuse au niveau communautaire, et dans deux cas la France avait été condamnée en manquement par la Cour de justice des communautés européennes. Une procédure avait été engagée afin de condamner la France à payer une somme forfaitaire ou une astreinte journalière jusqu'à cette exécution.

Au-delà des obligations communautaires, la loi du 26 octobre 2005 précitée contient des dispositions complémentaires en matière de droit à **l'information** environnementale, de protection de l'environnement par le **droit pénal**, de **contrôle des produits chimiques**, de **mise en décharge des déchets inertes**, ou encore de mise en oeuvre des mécanismes de flexibilité prévus par le **Protocole de Kyoto**.

Les deux principaux articles de cette loi pouvant avoir un impact sur les collectivités territoriales sont **l'article 1^{er}** et **l'article 4**.

L'article 1^{er} complète **l'article L. 122-1 du code de l'environnement** afin de prévoir que **l'autorité administrative chargée d'approuver ou d'autoriser un projet d'ouvrage ou d'aménagement** susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement (qui peut être une collectivité territoriale) **recueille au préalable l'avis de l'autorité de l'Etat** compétente en matière d'environnement, c'est-à-dire, selon l'importance du projet, soit le préfet du département soit le ministre en charge de l'écologie.

L'article 4 ratifie d'une part **l'ordonnance n° 2004-1199 du 12 novembre 2004**, prise pour la transposition de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, et modifie d'autre part certaines dispositions introduites par l'ordonnance. L'ordonnance du 12 novembre 2004 précitée ajoute au titre VII du **code de l'environnement** un **chapitre II** intitulé « **Évaluation, prévention et réduction du bruit dans l'environnement** ». Aux termes de ce chapitre, certaines **collectivités territoriales** devront élaborer une **carte de bruit** et un **plan de prévention du bruit dans l'environnement**.

a) Les collectivités territoriales concernées

Une **carte de bruit** et un **plan de prévention du bruit dans l'environnement** doivent être établis pour les **agglomérations de plus de 100 000 habitants** dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État (article L. 572-2 du code de l'environnement).

Les **cartes de bruit** précitées sont établies par les **communes** situées dans le périmètre des agglomérations de plus de 100 000 habitants ou, s'il en existe, par les **établissements publics de coopération intercommunale** compétents en matière de lutte contre les nuisances sonores (article L. 572-4 du même code).

Les **plans de prévention du bruit dans l'environnement** relatifs aux agglomérations de plus de 100 000 habitants sont établis par les **communes** situées dans le périmètre de ces agglomérations ou, s'il en existe, par les **établissements publics de coopération intercommunale** compétents en matière de lutte contre les nuisances sonores (article L. 572-7).

b) L'élaboration des cartes et des plans

L'autorité qui élabore le **plan** s'assure au préalable de l'accord des autorités ou organismes compétents pour décider et mettre en oeuvre les mesures qu'il recense (article L. 572-7).

Les projets de **plans de prévention du bruit dans l'environnement** font l'objet d'une consultation du public, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État (article L. 572-8).

Les **cartes de bruit** et **plans de prévention du bruit dans l'environnement** dont l'établissement incombe à des autorités autres que l'État sont transmis au représentant de l'État (article L. 572-10).

c) Publication et révision des cartes et des plans

L'article L. 572-5 du code de l'environnement précise que les **cartes de bruit** sont réexaminées et, le cas échéant, révisées, au moins tous les cinq ans. Elles sont en outre rendues publiques, le cas échéant par voie électronique.

Aux termes de l'article L. 572-8 du même code, les **plans de prévention du bruit dans l'environnement** sont publiés, réexaminés et, le cas échéant, révisés en cas d'évolution significative des niveaux de bruit identifiés, et en tout état de cause au moins tous les cinq ans.

Les cartes de bruit relatives aux agglomérations de plus de 250 000 habitants, aux infrastructures routières dont le trafic annuel est supérieur à 6 millions de véhicules et aux infrastructures ferroviaires dont le trafic annuel est supérieur à 60 000 passages de trains devront être publiées le 30 juin 2007 au plus tard, et les **plans de prévention du bruit dans l'environnement correspondants** le 18 juillet 2008 au plus tard (article L. 572-9 I).

Les autres **cartes de bruit** devront être publiées le 30 juin 2012 au plus tard, et les **plans d'action correspondants** le 18 juillet 2013 au plus tard (article L. 572-9 II).

6. Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique territoriale

Travaux préparatoires :

Première lecture

Sénat

Texte n° 172 (2004-2005) de M. Renaud DUTREIL, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, déposé au Sénat le 2 février 2005

Rapport n° 251 (2004-2005) de Mme Jacqueline GOURAULT, fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 mars 2005

Texte n° 88 (2004-2005) adopté par le Sénat le 23 mars 2005

Assemblée nationale

Texte n° 2210 transmis à l'Assemblée nationale le 24 mars 2005

Rapport n° 2222 de M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, député, fait au nom de la commission des lois, déposé le 30 mars 2005

Texte n° 413 adopté avec modifications par l'Assemblée nationale le 6 avril 2005

Deuxième lecture

Sénat

Texte n° 286 (2004-2005) transmis au Sénat le 7 avril 2005

Rapport n° 460 (2004-2005) de Mme Jacqueline GOURAULT, fait au nom de la commission des lois, déposé le 6 juillet 2005

Texte n° 135 (2004-2005) adopté avec modifications par le Sénat le 11 juillet 2005

Assemblée nationale

Texte n° 2465 transmis à l'Assemblée nationale le 11 juillet 2005

Rapport n° 2468 de M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, député, fait au nom de la commission des lois

Texte n° 477 adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 13 juillet 2005

CHAPITRE IER

PROMOTION DE L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES ET LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

Article 1 - Non opposabilité des limites d'âges

Cet article a pour objet de modifier le dispositif de l'article 8 de la loi n° 75-3 du 3 janvier 1975 portant diverses améliorations et simplifications en matière de pensions ou d'allocations des conjoints survivants, des mères de famille et des personnes âgées, qui rendait inopposables à certaines catégories de femmes les limites d'âge prévues pour l'accès aux emplois publics.

Il le remplace par une nouvelle disposition comportant trois modifications essentielles par rapport au droit antérieur :

- il supprime la dérogation en faveur des femmes veuves, divorcées et séparées qui visait à permettre aux femmes sans activité et vivant sur les ressources de leur conjoint de faire face à l'hypothèse de la disparition ou du départ de ce dernier, cette dérogation n'apparaissant plus selon l'exposé des motifs justifié « *compte tenu de l'évolution des mœurs, notamment de la multiplication des situations de concubinage et de PACS, et du taux de féminisation de la population active* » ;

- en revanche, il étend la dérogation en faveur des célibataires ayant au moins un enfant à charge, initialement réservée aux candidats et candidates qui, quel que soit leur statut matrimonial, élèvent seuls un ou plusieurs enfants ; cette nouvelle rédaction permet de ne plus prendre en compte la situation patrimoniale de la personne et d'éviter, comme l'explique l'exposé des motifs, que certains puissent notamment se prévaloir de cette disposition tout en vivant en concubinage, parfois même avec l'autre parent du (ou des) enfant(s) ;

- enfin, la rédaction du présent article retire la condition antérieurement prévue mais difficile à prouver selon laquelle les personnes bénéficiant de cette disposition devaient être « *dans l'obligation de travailler* ».

**Article 2 –
Aménagement de la condition d'âge pour certains hommes en cas de
recrutement par concours de fonctionnaires de catégorie A**

Toujours dans un souci d'égalité des droits, l'article 2 étend aux hommes élevant ou ayant élevé un enfant le bénéfice du report de la limite d'âge à quarante-cinq ans pour les concours de catégorie A, dans les mêmes conditions que celles fixées par la loi n° 76-617 du 9 juillet 1976 à l'égard des femmes.

**Article 3 -
Obligation de remboursement par un fonctionnaire admis à la retraite en
cas de non respect de l'engagement de servir**

L'article 3 ajoute à l'article 24 de la loi du 13 juillet 1983 une disposition visant le cas des concours donnant accès à une période de formation obligatoire, suivie d'un engagement de servir pendant une durée minimale, qui avait donné lieu à certaines difficultés contentieuses.

Désormais, la personne qui aura été recrutée à un âge avancé pourra faire valoir ses droits à retraite avant d'avoir achevé son engagement, mais sera, dans ce cas, tenue de rembourser les sommes prévues par la réglementation applicable en cas de rupture de cet engagement.

Un décret en Conseil d'Etat fixera notamment les règles de dégressivité du remboursement en fonction de la durée d'engagement déjà accomplie, et d'exonération de l'obligation de remboursement pour les fonctionnaires reconnus travailleurs handicapés ainsi que les fonctionnaires radiés des cadres pour invalidité.

**Article 4 -
Extension aux hommes de la dérogation à la condition de diplôme**

L'article 4 étend aux pères d'au moins trois enfants la dérogation aux conditions de diplômes actuellement réservée aux mères d'au moins trois enfants, en application de la loi n° 80-490 du 1er juillet 1980. Cette mesure avait été conçue initialement dans un esprit de discrimination positive en faveur des femmes.

Il vise ainsi à respecter le principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes tel qu'il est interprété en droit communautaire, en vertu de la directive précitée 76/207/CEE du 9 février 1976 et des articles 13 et 141 du traité instituant la Communauté européenne.

**Article 5 -
Extension aux assurés des régimes spéciaux de la possibilité
de partager la durée du congé d'adoption entre les parents**

Les articles 5 à 9 résultent d'une réinsertion des articles 16 à 20 du projet de loi au sein du chapitre 1er du texte par l'Assemblée considérant qu'il s'agissait de dispositions relatives à la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'article 5, correspondant initialement à l'article 20 du projet de loi, a pour objet de modifier l'article L. 711-9 du code de la sécurité sociale afin d'étendre aux assurés des régimes spéciaux la possibilité pour les parents de se répartir la durée du congé d'adoption et de bénéficier, dans cette hypothèse, d'un allongement de onze jours, voire dix-huit jours en cas d'adoptions multiples.

En vertu de l'article L. 331-7 du code de la sécurité sociale, les assurés du régime général peuvent bénéficier d'un congé d'adoption. Le quatrième alinéa de cet article prévoit que, si les deux parents travaillent et peuvent par conséquent prétendre au droit au congé d'adoption, seul l'un des deux pourra effectivement en bénéficier, le second devant y renoncer. Toutefois, le cinquième alinéa confère aux parents adoptifs la possibilité de décider de se partager la durée du congé d'adoption, à condition qu'elle ne soit fractionnée qu'en deux périodes qui ne peuvent être chacune inférieure à onze jours.

L'article L. 711-9 du code de la sécurité sociale prévoit que les assurés des régimes spéciaux de sécurité sociale, peuvent également bénéficier du droit au congé d'adoption.

Le présent article permet donc de prolonger cette disposition en offrant également aux parents adoptifs relevant d'un régime spécial de la sécurité sociale la possibilité d'opérer un partage de la durée du congé d'adoption entre le père et la mère, dans les mêmes conditions que celles prévues pour les assurés du régime général.

Cette mesure était indispensable dans la mesure où le régime de sécurité sociale des fonctionnaires constitue un régime spécial et que la présente loi tend à offrir aux fonctionnaires la possibilité de bénéficier d'un allongement de la durée du congé d'adoption lorsque celui-ci fait l'objet d'un partage entre les deux parents.

**Article 6 -
Actualisation des dispositions relatives à la lutte contre les discriminations**

Cet article modifie les articles 6, 6 bis, 6 ter et 6 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, afin que les dispositifs prévus par le droit français en matière de lutte contre les

discriminations soient améliorés et davantage adaptés aux règles posées par le droit communautaire.

L'ensemble des mesures de cet article précise, renforce et harmonise les dispositifs existants de protection des fonctionnaires victimes de discriminations :

- en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou à une race (article 6 de la loi du 13 juillet 1983) ;
- en raison de leur sexe (article 6 bis de la loi du 13 juillet 1983) ;
- par harcèlement sexuel (article 6 ter de la loi du 13 juillet 1983) ;
- par harcèlement moral (article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983).

Le paragraphe premier du présent article modifie l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 garantissant aux fonctionnaires leur liberté d'opinion ainsi qu'une protection contre toute discrimination en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou à une race.

En vertu du cinquième alinéa de l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983, est interdite toute mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation ou la mutation d'un fonctionnaire et qui prendrait en considération le fait qu'il ait formulé un recours hiérarchique ou engagé une action en justice afin de faire respecter l'un des principes de non discrimination précédemment cités ou qu'il ait témoigné d'agissements contraires à ces principes ou qu'il les ait relatés. Ce dispositif est complété par un dernier alinéa précisant que tout agent ayant procédé à des agissements contraires aux principes posés par cet article serait passible d'une sanction disciplinaire.

Poursuivant les objectifs précédemment indiqués, le paragraphe premier du présent article du projet de loi vise donc à prévoir que serait également interdite, à l'article 6 de la loi du 13 juillet 2003, toute mesure prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération le fait qu'il ait subi ou refusé de subir des agissements contraires aux principes de non discrimination établis par cet article.

Le I de cet article vise également à rendre passible d'une sanction disciplinaire les fonctionnaires ayant enjoint de procéder à des agissements contraires aux principes posés par cet article.

Enfin, il est proposé d'étendre l'application des dispositions de l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 aux agents non titulaires.

Le paragraphe II modifie l'article 6 *bis* de la loi du 13 juillet 1983, issu de la loi précitée du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes et rassemblant l'ensemble des dispositions relatives à la non-discrimination entre les fonctionnaires en raison de leur sexe.

L'article 6 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 pose le principe selon lequel «*aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leur sexe* », tout en autorisant toutefois :

- les recrutements distincts lorsque l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue une condition déterminante de l'exercice des fonctions ;
- des distinctions en vue de « *la désignation, par l'administration, des membres des jurys et des comités de sélection constitués pour le recrutement et l'avancement des fonctionnaires et de ses représentants au sein des organismes consultés sur les décisions individuelles relatives à la carrière des fonctionnaires et sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, afin de concourir à une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes dans ces organes.* »

Dans son paragraphe II, le présent article précise que la distinction faite entre les fonctionnaires en raison de leur sexe ne peut être ni directe ni indirecte, et complète le dispositif de l'article 6 *bis* en posant le principe selon lequel aucune mesure ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en se fondant sur le fait qu'il ait subi ou refusé de subir des agissements contraires au principe de non discrimination en raison de son sexe, qu'il ait formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé de bonne foi une action en justice visant à faire respecter ce principe ou qu'il ait témoigné ou relaté de tels agissements. Il prévoit également que tout agent ayant procédé ou enjoint de procéder à de tels agissements serait passible d'une sanction disciplinaire.

Enfin, les dispositions de l'article 6 *bis* sont également applicables aux agents non titulaires.

Le paragraphe III vise les discriminations subies en raison de harcèlement sexuel. Créé par la loi précitée du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes et modifié par la loi précitée du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, l'article 6 *ter* de la loi du 13 juillet 1983 pose l'interdiction de prendre toute mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation à l'égard d'un fonctionnaire qui serait fondée sur le fait qu'il ait « *subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement de toute personne dont le but est d'obtenir des faveurs de nature sexuelle à son profit ou au profit d'un tiers* » ou qu'il ait témoigné ou relaté de tels agissements.

Il dispose également qu'un agent ayant procédé à de tels agissements est passible d'une sanction disciplinaire et que les dispositions qu'il prévoit sont applicables aux agents non titulaires.

Alignant le dispositif proposé à l'article 6 *ter* concernant le harcèlement sexuel sur ceux proposés pour les autres formes de discriminations traitées aux articles 6, 6 *bis* et 6 *quinquies*, le III du présent article du projet de loi prévoit :

- d'interdire de prendre une mesure à l'égard d'un fonctionnaire en raison du fait qu'il ait formulé un recours hiérarchique ou engagé de « bonne foi » une action en justice afin de faire cesser des agissements de harcèlement sexuel ;
- d'étendre aux agents ayant enjoint de procéder à de tels agissements la sanction disciplinaire initialement prévue pour les seuls agents procédant à de tels actes.

Le **paragraphe IV** étend ces modifications à l'article 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 est également issu de la loi précitée du 17 janvier 2002 de modernisation sociale et prévoit pour les fonctionnaires un dispositif contre le harcèlement moral.

Articles 7 à 9 - Congés d'adoption et de paternité accordés aux fonctionnaires

Ces trois articles ont pour objet d'aligner les droits à congés des fonctionnaires en cas d'adoption d'un enfant sur ceux des assurés du régime général, d'une part, et de transposer la directive 2002/73/CE du 23 septembre 2002 pour ce qui concerne le droit pour un fonctionnaire à retrouver son emploi à l'issue d'un congé de maternité, de paternité ou d'adoption.

Prévoyant les mêmes mesures pour les trois fonctions publiques, ils modifient respectivement les articles 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Actuellement, les dispositions instaurées pour les fonctionnaires diffèrent de celles prévues pour les assurés du régime général en ce qu'elles permettent au père de l'enfant adopté de cumuler un congé d'adoption et un congé de paternité si les deux parents ont décidé de partager la durée du congé d'adoption.

La législation applicable aux assurés du régime général ne prévoit pas de congé de paternité en cas d'adoption, le congé d'adoption étant en revanche majoré de onze jours, soit d'une durée équivalente au congé de paternité, à la condition que les parents aient décidé de le partager.

Dans un souci d'équité, par référence aux dispositions du régime général, il est tout d'abord précisé que le droit au congé d'adoption est «*ouvert indifféremment à la mère ou au père adoptif.* » Si les deux parents sont susceptibles de bénéficier de ce congé, ils peuvent décider que seul l'un des deux exercera son droit, l'autre devant dès lors y renoncer. Ils peuvent également choisir de se partager la durée du congé. Dans ce cas, il est prévu que la durée du congé soit «*augmentée et fractionnée selon les modalités prévues par la législation sur la sécurité sociale* », ce qui correspond, en vertu de l'article L. 331-7 du code de la sécurité sociale, à onze jours pour une adoption simple et dix-huit jours en cas d'adoptions multiples. La durée totale du congé ne peut dès lors être fractionnée en plus de deux parties, la plus courte étant au moins égale à onze jours.

Par coordination avec l'inscription de ces nouvelles dispositions au niveau législatif, le droit au congé de paternité en cas d'adoption est supprimé. En effet, l'allongement du congé d'adoption en cas de partage entre les deux parents tiendra désormais lieu de congé de paternité.

Par ailleurs, la loi pose le principe selon lequel, à l'expiration d'un congé de maternité, de paternité ou d'adoption, le fonctionnaire doit être réaffecté de plein droit dans son ancien emploi. Si ce dernier ne peut lui être proposé, il devra être affecté dans un emploi équivalent et le plus proche de son dernier lieu de travail.

Il est également prévu que le fonctionnaire puisse demander une affectation dans un emploi le plus proche possible de son domicile, sous réserve des règles posées en matière de mutation, par l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'Etat, l'article 54 de la loi du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale et à l'article 38 de la loi du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière.

Ainsi en transposant les principes posés par la directive 2002/73/CE en matière de protection des femmes en congé de maternité, les articles 17 à 19 du présent projet de loi règlent de façon précise la situation des fonctionnaires de retour, non seulement d'un congé de maternité mais également d'un congé de paternité ou d'adoption. En outre, il participe ainsi à la lutte contre les discriminations.

**CHAPITRE II -
OUVERTURE DES CORPS ET CADRES D'EMPLOI
DE LA FONCTION PUBLIQUE
AUX RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES**

**Article 10 -
Ouverture des corps et cadres d'emploi de la fonction publique
aux ressortissants communautaires**

Cet article modifie l'article 5 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui régit l'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique française depuis 1991, afin de prévoir que désormais tous les corps et cadres d'emplois seraient accessibles aux ressortissants communautaires.

Il s'agit schématiquement de renverser le principe actuel selon lequel aucun corps n'est ouvert aux ressortissants communautaires sauf disposition expresse prise par décret en Conseil d'Etat. A l'avenir, tous les corps de fonctionnaires leur seront théoriquement accessibles, à l'exception des emplois participant à l'exercice de la puissance publique. La loi prendra donc acte du raisonnement par emploi, et non par corps, que la CJCE utilise depuis 1980.

**Article 11 -
Accès à tous les corps et cadres d'emplois par la voie du détachement**

L'article 11 précise que les statuts de tous les corps et cadres d'emplois prévoiront, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, un accès en cours de carrière par détachement. Ce régime ne remet pas en cause les professions réglementées, c'est-à-dire celles dont l'accès ou l'exercice est subordonné à la détention d'un titre ou diplôme spécifique. Cette notion de diplôme spécifique, qui s'applique par exemple aux médecins ou architectes, est différente de l'exigence d'une condition de diplôme, sanctionnant un niveau d'études (licence, maîtrise...).

Un certain nombre de corps et cadres d'emplois n'autorisaient pas de détachement en leur sein et leur qualification de « professions réglementées » au sens du droit communautaire, a conduit la Cour de justice des communautés européennes, à rendre accessible sans concours l'accès à ces « professions » à un ressortissant communautaire exerçant déjà cette profession dans un autre Etat membre (CJCE 9 septembre 2003, Burbaud).

La présente disposition a pour but d'assurer une stricte égalité des conditions d'accès aux emplois de la fonction publique entre Français et ressortissants communautaires, en précisant le champ des « professions non réglementées » au sens du droit communautaire.

CHAPITRE III - LUTTE CONTRE LA PRECARITE

Les articles de ce chapitre ont pour objet principal la transposition de la directive 1999/70/CEE du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre avec les organisations professionnelles sur le travail à durée déterminée. Il précise également la situation dans laquelle devraient se trouver les salariés employés par une entité économique dont l'activité est reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, conformément à la directive 2001/23 du 12 mars 2001 relative au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises.

Ils n'ont été que légèrement amendés par les Assemblées.

Article 12 -

Modification des conditions de recrutement d'agents non titulaires au sein de la fonction publique de l'Etat

L'article 12 modifie l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 applicable dans la fonction publique de l'État.

Au 1°, la modification répond à la nécessité de fixer une limite maximale aux contrats à durée déterminée. Il est proposé un premier contrat de trois ans maximum, renouvelable dans la limite de six ans.

Au 2°, il est ajouté deux alinéas prévoyant qu'au terme de la période de six ans sous contrat à durée déterminée, une reconduction est encore possible mais exclusivement par un contrat à durée indéterminée. Toutefois cette reconduction sous forme de contrat à durée indéterminée est exclue pour les personnels enseignants recrutés dans le cadre de conventions de mise en oeuvre de formations d'insertion ou de reconversion professionnelles, la durée des contrats ne pouvant pas dépasser celle des conventions d'agrément et de financement des dispositifs considérés.

Article 13 -

Dispositif transitoire réglant la situation des agents non titulaires de l'Etat actuellement en fonction

L'article 13 crée un dispositif transitoire qui vise à régler la situation des agents non titulaires en fonction à la date de publication de la loi. La rédaction donne la possibilité aux administrations de reconduire les contrats de ces agents, selon les nouvelles modalités introduites à l'article précédent. Ainsi les agents non titulaires employés dans les conditions de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 depuis moins de six ans pourront voir leur engagement reconduit pour une durée déterminée dans la limite de six ans, ceux dont la

durée d'emploi à titre contractuel est égale ou supérieure à six ans pourront, le cas échéant, l'être pour une durée indéterminée.

Il prévoit, toutefois, un dispositif de transformation du contrat en cours en contrat à durée indéterminée pour les agents âgés de plus de cinquante ans et justifiant d'au moins six ans au cours des huit années de services.

**Article 14 -
Modification des conditions de recrutement d'agents non titulaires
au sein de la fonction publique territoriale**

Cet article a pour objet de modifier l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin de le mettre en conformité avec les dispositions de la directive 99/70/CE précitée du 28 juin 1999.

Il prévoit pour les agents non titulaires de la fonction publique territoriale des mesures analogues à celles proposées à l'article 12 pour la fonction publique de l'Etat.

L'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 est par conséquent modifié afin de prévoir que les agents non titulaires recrutés, soit du fait qu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou que la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient pour des emplois de catégorie A, soit parce qu'ils sont employés par une commune de moins de 1.000 habitants ou dans un groupement de communes dont la moyenne arithmétique du nombre d'habitants ne dépasse pas ce seuil, sont engagés par des contrats à durée déterminée, d'une durée maximale de trois ans et renouvelables par reconduction expresse pour une durée ne pouvant excéder six ans.

Au terme de ces six années, le contrat ne pourrait être reconduit que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

**Article 15 -
Dispositif transitoire réglant la situation des agents non titulaires de la
fonction publique territoriale actuellement en fonction**

Comme pour les agents non titulaires de la fonction publique de l'Etat, l'article 15 prévoit un dispositif transitoire visant à régler la situation des agents non titulaires actuellement en fonction au sein de la fonction publique territoriale.

En vertu du premier paragraphe, un agent contractuel recruté sur un emploi permanent, en fonction à la date de publication de la loi ou bénéficiant d'un congé en application des dispositions du décret pris en application de l'article

136 de la loi précitée du 26 janvier 1984, aura son contrat renouvelé au regard des nouvelles dispositions de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984.

Ainsi, le contrat de l'agent employé depuis moins de six ans pourrait être reconduit pour une durée déterminée par l'employeur public, les renouvellements successifs de contrats à durée déterminée ne pouvant dépasser une durée totale de six années. A l'issue de ces six années, le contrat de l'agent ne pourrait être reconduit que pour une durée indéterminée.

Quant à l'agent employé depuis plus de six ans et de manière continue par la collectivité territoriale à l'expiration de son contrat, il pourrait uniquement voir ledit contrat renouvelé pour une durée indéterminée.

Un dispositif transitoire plus particulier est également prévu au paragraphe II pour les agents non titulaires de la fonction publique territoriale âgés de plus de 50 ans.

Les contrats de ces derniers devraient être **de plein droit transformés**, à la date de publication de la loi, **en contrats à durée indéterminée**. Pour cela, ils doivent justifier, à compter du 1^{er} juin 2004 et au plus tard au terme de leur contrat, outre la condition d'âge, d'une durée de services effectifs au mois égale à six ans au cours des huit dernières années, être en fonction ou bénéficier d'un congé en vertu du décret précité et avoir été recrutés parce qu'il n'existait pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, que la nature des fonctions ou les besoins des services le justifiaient pour des emplois de catégorie A, ou enfin qu'ils sont employés par une commune de moins de 1.000 habitants ou dans un groupement de communes dont la moyenne arithmétique du nombre d'habitants ne dépasse pas ce seuil.

Le Sénat a introduit, outre des modifications rédactionnelles, de clarification ou supprimant des précisions inutiles, un amendement afin de réduire à une durée de six années au cours des huit dernières années la condition de services effectifs nécessaire pour bénéficier du dispositif transitoire réservé aux agents âgés de plus de 50 ans.

Article 16 -

Modification des conditions de recrutement d'agents non titulaires au sein de la fonction publique hospitalière

Cet article a pour objet de modifier l'article 9 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière afin de permettre la transposition de la directive 99/70/CE précitée du 28 juin 1999 en aménageant les modalités de recrutement et d'emploi de certains agents non titulaires de la fonction publique hospitalière.

En grande partie analogues à celles respectivement prévues aux articles 13 et 14 pour la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale, les dispositions proposées pour la fonction publique hospitalière divergent

toutefois quelque peu quant aux conditions de recours à des contrats à durée indéterminée.

**Article 17 -
Présentation clarifiée des cas de recrutement d'agents non titulaires non
susceptibles de donner lieu à des contrats à durée indéterminée**

Par souci de clarification, cet article crée un nouvel article 9-1 au sein de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 regroupant les cas dans lesquels peuvent être recrutés des agents non titulaires pour des emplois qui, comme l'indique l'exposé des motifs, « *compte tenu du caractère nécessairement temporaire du besoin de recrutement* », ne peuvent conduire à des contrats à durée indéterminée.

Ainsi, le nouvel article 9-1 reprend les autres hypothèses que celles prévues à l'article 16 dans lesquelles peuvent être recrutés des agents non titulaires, à savoir :

- assurer le remplacement momentané de fonctionnaires hospitaliers indisponibles ou autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ;
- faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi ne pouvant être immédiatement pourvu par le recrutement d'un fonctionnaire hospitalier ;
- exercer des fonctions occasionnelles pour une durée maximale d'un an.

Le présent article précise que, dans le cas d'un recrutement permettant d'assurer le remplacement momentané de fonctionnaires, les agents sont recrutés par contrats à durée déterminée.

**Article 18 -
Coordination**

L'article 10 de la loi du 9 janvier 1986 dispose qu'un « *décret en Conseil d'Etat pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière fixe les dispositions générales applicables aux agents contractuels recrutés dans les conditions prévues à l'article 9. Il comprend notamment, compte tenu de la spécificité des conditions d'emploi de ces agents, des règles de protection sociale équivalentes à celles dont bénéficient les agents homologues des collectivités territoriales.* » Il s'agit actuellement du décret n° 91-155 du 6 février 1991, relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Dans la mesure où les différents cas dans lesquels des agents non titulaires peuvent être recrutés au sein de la fonction publique hospitalière devraient désormais être répartis entre les articles 9 et 9-1 nouveaux de la loi du 9 janvier 1986, en vertu des articles 16 et 17 de la loi, il convenait de modifier par coordination l'article 10 de la même loi.

**Article 19 -
Dispositif transitoire réglant la situation
des agents hospitaliers non titulaires actuellement en fonction**

Comme pour les agents non titulaires de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale, l'article 14 prévoit un dispositif transitoire ayant pour objet de permettre aux contractuels hospitaliers actuellement en fonction de bénéficier des nouvelles dispositions prévues par la loi, en particulier de l'instauration des contrats à durée indéterminée.

Le premier paragraphe du présent article permet à un agent contractuel de voir son contrat renouvelé au regard des dispositions de l'article 9 de la loi du 6 janvier 1986 tel que modifié par l'article 11 du présent projet de loi :

- s'il a été recruté sur un emploi permanent ;
- s'il est en fonction à la date de publication de la loi ou bénéficie d'un congé en application du décret pris en application de l'article 10 de la loi précitée du 6 janvier 1986, à savoir actuellement le décret précité n° 91-155 du 6 février 1991.

Par conséquent, le contrat de l'agent contractuel employé depuis moins de six ans peut être reconduit pour une durée déterminée, les renouvellements successifs de contrats à durée déterminée ne pouvant toutefois dépasser six années. A l'issue de ces six années, ledit contrat ne peut être reconduit que pour une durée indéterminée.

Le contrat de l'agent hospitalier employé depuis plus de six ans et de manière continue peut, quant à lui, uniquement être renouvelé pour une durée indéterminée lors de son expiration.

Il est à noter que ce dispositif est applicable à tous les agents non titulaires remplissant ces conditions, quelles que soient les dispositions fondant leur recrutement.

Le second paragraphe prévoit un dispositif particulier pour les agents hospitaliers non titulaires âgés de plus de 50 ans.

Leurs contrats devraient être de plein droit transformés, à la date de publication de la loi, en contrats à durée indéterminée à condition qu'ils justifient, outre la condition d'âge :

- d'une durée de services effectifs au moins égale à huit ans au cours des dix dernières années ;

- d'être en fonction ou bénéficiaire d'un congé en vertu du décret précité, pris en application de l'article 10 de la loi du 9 janvier 1986 ;

- d'avoir été recruté en vertu de l'article 9 de la loi du 9 janvier 1986, c'est-à-dire pour occuper soit des emplois permanents lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient, soit un emploi à temps non complet d'une durée inférieure au mi-temps et correspondant à un besoin permanent.

Ces conditions doivent être remplies par l'agent non titulaire à compter du 1^{er} juin 2004 et au plus tard au terme de son contrat.

Le Sénat a adopté des amendements identiques à ceux proposés aux articles 13 et 15 du présent projet de loi.

Article 20 - Situation des salariés en cas de reprise par une personne publique de l'activité de l'entité économique les employant

Cet article est une des dispositions importantes de la présente loi. Il a pour objet de fixer le régime applicable aux salariés employés dans une entité économique dont l'activité est reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif.

Les règles posées par le présent article permettent à la France de se conformer aux principes posés par la directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements.

Comme l'a souligné Mme GOURAULT, rapporteur du texte au Sénat pour la commission des Lois, jusqu'à présent, aucun dispositif général n'est prévu pour répondre aux situations de reprise d'activités par des personnes publiques, contrairement au droit privé.

En effet, le deuxième alinéa de l'article L. 122-12 du code du travail prévoit qu'en cas de modification dans la situation juridique de l'entreprise, par exemple par succession, vente, fusion, transformation du fonds ou mise en société, « *tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ».

La Cour de cassation a considéré que les dispositions de l'article L. 122-12 du code du travail étaient applicables aux reprises d'entreprises par un employeur public lorsque l'activité de cette dernière entre dans le cadre d'un service public industriel et commercial mais il n'existe actuellement aucune disposition générale fixant le régime des salariés d'une entreprise dont l'activité est reprise par une personne publique sous la forme d'un service public administratif.

Le présent article propose un régime applicable à l'ensemble des salariés d'une entité économique dont l'activité serait transférée à une personne morale de droit public dans le cadre d'un service public administratif.

Il prévoit ainsi que les agents se voient proposer un contrat de droit public, « à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils étaient titulaires », et reprenant les clauses substantielles de leur précédent contrat de droit privé, dans la mesure où les dispositions législatives ou réglementaires applicables aux agents non titulaires ou les conditions générales de rémunération d'emploi des agents non titulaires de la collectivité concernée n'y font pas obstacle. Les clauses substantielles visées peuvent notamment concerner la rémunération, explicitement mentionnée par le présent article, le lieu de travail ou le poste occupé.

S'ils refusent les modifications de leur nouveau contrat, les salariés feront l'objet d'une procédure de licenciement selon les conditions prévues par le droit du travail et leur ancien contrat de droit privé.

Tout contentieux devrait être examiné par le juge administratif, le nouveau contrat proposé étant obligatoirement un contrat de droit public.

Ce dispositif qui était attendu a été largement approuvé par les Assemblées qui n'y ont apporté que des modifications formelles.

Article 21 - Abrogation

Cet article, créé par le Sénat, abroge l'article 63 de la loi n° 99-156 du 12 juillet 1999 relative à la simplification intercommunale, en conséquence de l'adoption de l'article 20.

Article 22 - Coordination

L'assemblée nationale a introduit cet article par souci de coordination. Il modifie l'article L. 1424-67 du code général des collectivités territoriales afin de tenir compte de la création de l'article 20 de la loi.

CHAPITRE IV – DISPOSITIONS FINALES

Article 23 - Entrée en vigueur des dispositions de la loi

Cet article a pour objet de préciser la date d'entrée en vigueur de certains articles de la présente loi.

Le présent article prévoit en effet des dates d'entrée en vigueur différentes pour les articles 1^{er}, 2, 3, 4 et 6 afin de laisser à l'administration le temps de prendre les mesures nécessaires pour rendre la loi applicable.

Les articles 1^{er}, 2 et 4 - permettant d'étendre aux hommes plusieurs dérogations aux conditions d'âge et de diplôme pour passer des concours administratifs, jusqu'ici réservées aux femmes - entrent en vigueur le premier jour du cinquième mois suivant la publication de la loi.

L'article 3 -créant une obligation de remboursement par un fonctionnaire admis à la retraite avant d'avoir respecté son engagement de servir- s'applique quant à lui aux fonctionnaires recrutés à compter du premier jour du cinquième mois suivant la publication de la loi.

Il est enfin prévu que l'article 6 n'entre en vigueur que six mois après la publication de la présente loi pour adapter les statuts particuliers de chaque corps et cadres d'emplois non encore accessibles par la voie du détachement.

Article 24 - Ecole nationale supérieure des métiers de l'image et du son

Introduit à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des lois de l'Assemblée nationale, cet article a pour objet de prévoir que les fonctions exécutives au sein de l'Ecole nationale supérieure des métiers de l'image et du son (ENSMIS) ne seront plus exercées par le président de son conseil d'administration mais par son directeur. Il modifie en conséquence l'article 90 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire.

Il s'agit d'aligner le statut de cette école sur celui des autres établissements d'enseignements relevant du Ministère de la culture et de la communication. Comme l'a indiqué M. Renaud DUTREIL, alors Ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, lors de l'examen de cet amendement par l'Assemblée nationale, cette nouvelle répartition permet également de confier la présidence du conseil d'administration à un professionnel du cinéma, susceptible d'apporter son expérience et de contribuer au rayonnement de l'établissement.

Il convient de rappeler que ce dispositif avait déjà été adopté par le Sénat lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2005.

Toutefois, il avait été supprimé par la commission mixte paritaire, considérant qu'il n'avait pas sa place dans la loi de finances.

Article 25 - Ratification

Sur proposition du Gouvernement, le Sénat, a adopté cet article nouveau ratifiant l'ordonnance n° 2005-727 du 30 juin 2005 portant diverses dispositions relatives à la simplification des commissions administratives.

Dans le cadre de l'ordonnance de simplification du 1^{er} juillet 2004, la suppression de deux cents commissions déconcentrées et leur remplacement par soixante-dix organismes pivots avaient été décidés. Mais ce programme n'a pu être mis en place au 1^{er} juillet 2005 comme cela était initialement prévu.

La disposition permet de reporter le délai d'un an, pour que ce dispositif puisse entrer en vigueur dans de bonnes conditions et que ces soixante-dix organismes pivots couvrent bien l'ensemble du champ prévu. Le ministre a précisé que de nombreuses commissions étaient concernées, en particulier les commissions départementales d'orientation de l'agriculture.

7. Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale et loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

Travaux préparatoires

1) Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

Première lecture (urgence déclarée)

Sénat

Texte n° 445 (2003-2004) de M. Jean-Louis BORLOO, ministre de l'emploi du travail et de la cohésion sociale, déposé au Sénat le 15 septembre 2004

Lettre rectificative n° 31 (2004-2005) de M. Jean-Pierre RAFFARIN, Premier ministre, déposée au Sénat le 20 octobre 2004

Rapport n° 32 (2004-2005) de M. Louis SOUVET et Mme Valérie LÉTARD, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 20 octobre 2004

Avis n° 33 (2004-2005) de M. Jean-Patrick COURTOIS, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 octobre 2004

Avis n° 34 (2004-2005) de M. Dominique BRAYE, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 20 octobre 2004

Avis n° 37 (2004-2005) de M. Paul GIROD, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 octobre 2004

Rapport supplémentaire n° 39 (2004-2005) de M. Alain GOURNAC, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 26 octobre 2004

Texte n° 20 (2004-2005) adopté par le Sénat le 5 novembre 2004

Assemblée nationale

Texte n° 1911 transmis à l'Assemblée nationale le 8 novembre 2004

Rapport n° 1930 de Mme Françoise de PANAFIEU, député et M. Dominique DORD, député, fait au nom de la commission des affaires culturelles (tableau comparatif), déposé le 18 novembre 2004

Avis n° 1920 de M. Alain JOYANDET, député, fait au nom de la commission des finances, déposé le 16 novembre 2004

Avis n° 1928 de M. Georges MOTHRON, député, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 17 novembre 2004

Texte n° 360 modifié par l'Assemblée nationale le 7 décembre 2004

Commission mixte paritaire

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion (08 Décembre 2004)

Rapport n° 110 (2004-2005) de M. Louis SOUVET, sénateur et Mme Françoise de PANAFIEU, député, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 8 décembre 2004 (numéro de dépôt à l'Assemblée Nationale : 1983)

Texte n° 36 (2004-2005) adopté par le Sénat le 16 décembre 2004

Texte n° 368 adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 20 décembre 2004

2) Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

Assemblée nationale Première lecture (urgence déclarée)

Texte n° 2348 de M. Jean-Louis BORLOO, ministre de l'emploi du travail et de la cohésion sociale, déposé à l'Assemblée Nationale le 26 mai 2005

Rapport n° 2357 de M. Maurice GIRO, député, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 7 juin 2005

Texte n° 453 adopté par l'Assemblée nationale le 21 juin 2005

Sénat

Texte n° 411 (2004-2005) transmis au Sénat le 21 juin 2005

Rapport n° 414 (2004-2005) de M. Dominique LECLERC, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 22 juin 2005

Texte n° 129 (2004-2005) adopté par le Sénat le 28 juin 2005

Commission mixte paritaire

Commission mixte paritaire (05 Juillet 2005)

Rapport n° 453 (2004-2005) de MM. Dominique LECLERC, sénateur et Maurice GIRO, député, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 5 juillet 2005 (numéro de dépôt à l'Assemblée Nationale : 2437)

Texte n° 476 adopté par l'Assemblée nationale le 12 juillet 2005

Texte n° 144 (2004-2005) adopté définitivement par le Sénat le 13 juillet 2005

Le plan de cohésion sociale a pour ambition de lutter contre l'exclusion en s'attaquant à ses diverses causes. A cette fin, tous les acteurs concernés, **dont les collectivités territoriales**, sont mobilisés en faveur des « *trois piliers* » du plan, à savoir **l'emploi, le logement et l'égalité des chances**.

A ce jour, ce plan a trouvé sa **traduction législative** dans les deux lois sus-mentionnées. Rappelons à ce sujet que la loi du 18 janvier 2005 portant programmation pour la cohésion sociale s'accompagne de la mobilisation de 12,7 milliards d'euros de crédits publics sur la période 2005-2009.

S'agissant plus particulièrement des collectivités territoriales, leur participation concrète à la mise en oeuvre du plan de cohésion sociale fait l'objet d'**une démarche contractualisée** qui s'incarne dans des conventions d'objectifs et de moyens et des chartes territoriales de cohésion sociale.

La présente analyse n'expose, ci-après, que les principales mesures du plan de cohésion susceptibles de concerner, directement ou indirectement, les collectivités territoriales.

I. – LES MESURES EN FAVEUR DE L’EMPLOI (TITRE 1ER DE LA LOI N° 2005-32 DU 18 JANVIER 2005)

A. Le concours des collectivités territoriales au « service public de l’emploi » (Articles 1 à 12 de la loi du 18 janvier 2005)

1°) La définition législative du service public de l’emploi :

La loi du 18 janvier 2005 portant programmation de la cohésion sociale définit, en son **article 1^{er}**, le service public de l’emploi par :

- **ses missions**, à savoir le placement, l’indemnisation, l’insertion, la formation et l’accompagnement des demandeurs d’emploi ;

- **ses acteurs**. La loi distingue à ce sujet :

- ceux qui assurent le service public de l’emploi : services de l’Etat chargés de l’emploi, ANPE, Unedic et Assedic, AFPA (association pour la formation professionnelle des adultes), dont les objectifs et les interventions sont coordonnés dans le cadre d’une convention pluriannuelle ;
- **ceux qui y concourent : les collectivités territoriales et leurs groupements ;**
- et ceux qui y participent : organismes publics et privés dont l’objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l’insertion, à la formation et à l’accompagnement des demandeurs d’emploi ; organismes conventionnés par l’Etat au titre de l’insertion par l’économique ; entreprises de travail temporaire et agences de placement privé, telles que définies par le code du travail.

2°) Les modalités du concours des collectivités territoriales au service public de l’emploi :

Les **articles 1^{er} et 2** de la loi du 18 janvier 2005 précisent les modalités du concours des collectivités territoriales au service de l’emploi. Ces dispositions ont été, depuis, codifiées aux articles **L. 311-9 et suivants du code du travail**.

a) Ce concours concerne en premier lieu **les communes** :

- qui peuvent recenser des offres d’emploi et effectuer des opérations de placement en faveur de leurs administrés à la recherche d’un emploi, après avoir passé, à cet effet, une convention avec l’Etat et l’ANPE ;

- et dont les maires reçoivent communication, à leur demande, et pour les besoins du placement ou pour la détermination des avantages auxquels peuvent prétendre leurs assurés, de la liste des demandeurs d'emploi domiciliés dans leur commune.

b) Une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunal peut également **s'associer, au sein d'une « maison de l'emploi », avec l'Etat, l'ANPE et les organismes de l'assurance chômage** (Cf : encadré ci-après).

Les « maisons de l'emploi »

Articles L. 311-10 et L. 311-10-1 du code du travail

Décret n° 2005-259 du 22 mars 2005 fixant les modalités d'attribution de l'aide de l'Etat aux maisons de l'emploi

- **Composition** : les maisons de l'emploi associent obligatoirement l'Etat, l'ANPE, les organismes de l'assurance chômage (Unedic et Assedic) et **au moins une collectivité territoriale** ou un établissement public de coopération intercommunale.

- **Périmètre** : le ressort des maisons de l'emploi, qui doit être adapté à la configuration des bassins d'emploi, **ne peut excéder la région** ou, en Corse, la collectivité territoriale.

- **Missions** : les maisons de l'emploi

* contribuent à la coordination des actions menées dans le cadre du service public de l'emploi ;

* exercent des actions en matière de prévision des besoins de main-d'oeuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations ;

* participent à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emplois, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprises.

- **Forme juridique** : les maisons de l'emploi peuvent prendre la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP).

- **Administration** : les maisons de l'emploi sont administrées par un conseil d'administration composé de représentants de ses membres constitutifs et qui élit son président. Le directeur de la maison de l'emploi est, quant à lui, nommé par le conseil d'administration et assure le fonctionnement du groupement sous l'autorité du président et du conseil.

- **Moyens de fonctionnement** : la convention constitutive du groupement détermine les modalités de participation, notamment financières, des membres et les conditions dans lesquelles ceux-ci sont tenus par les dettes du groupement. En tant que de besoin, et sur décision du conseil d'administration, ils peuvent également recruter du personnel (de

droit privé) qui leur sont propres. Les partenaires de la maison de l'emploi peuvent également créer ou gérer ensemble des équipements et des services d'intérêt commun.

Les maisons de l'emploi sont soumises au contrôle de la Cour des comptes et de l'inspection générale des affaires sociales.

- **Aides de l'Etat** : le ministre chargé de l'emploi peut attribuer aux maisons de l'emploi une aide financière au titre de la prise en charge d'une partie de leurs dépenses d'investissement et de leurs frais de fonctionnement. Cette aide, renouvelable annuellement dans la limite de quatre ans, ne peut être accordée que dans la mesure où, d'une part, le projet concerné respecte un cahier des charges fixé par arrêté ministériel et où, d'autre part, la maison de l'emploi demanderesse répond bien aux conditions légales exposées ci-dessus.

Le ministre statue au regard des spécificités du bassin d'emploi, de l'adéquation des actions prévues aux besoins de ce bassin et des contributions déjà apportées par les membres du groupement, et après avis de la Commission nationale des maisons de l'emploi (qui comprend, notamment, trois représentants des collectivités territoriales).

Une convention passée entre le ministre et la maison de l'emploi bénéficiaire de l'aide fixe l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de celle-ci. Elle prévoit également les modalités d'évaluation des actions conduites.

Les maisons de l'emploi doivent adresser chaque année au représentant de l'Etat dans le département un compte rendu financier et un bilan d'activité mettant en évidence les améliorations apportées au fonctionnement du service public de l'emploi dans le bassin considéré.

Le Gouvernement souhaite mettre en place 300 maisons de l'emploi d'ici 2006. L'aide prévue à ce titre a été fixée à 420 millions d'euros pour 2005 et à 735 millions en 2006 ; cette aide diminuerait ensuite progressivement pour atteindre 300 millions d'euros en 2009.

c) Par ailleurs, les collectivités territoriales peuvent constituer des **missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de seize à vingt-cinq ans** avec l'Etat, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations (article 2 de la loi du 2 janvier 2005).

Ces missions locales prennent **la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public**. Dans ce dernier cas, elles peuvent recruter des personnels (de droit privé) qui leur sont propres.

Les missions locales **participent aux maisons de l'emploi** visées ci-dessus. Dans le cadre de leur mission de service public pour l'emploi, elles ont pour **objet d'aider les jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale**

en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement.

Les missions locales favorisent la concertation entre les différents partenaires en vue de renforcer ou compléter les actions conduites par ceux-ci, notamment pour les jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle et sociale, et contribuent à l'élaboration et à la mise en oeuvre, dans leur zone de compétence, **d'une politique locale concertée d'insertion professionnelle et sociale des jeunes.**

Il est institué, auprès du Premier ministre, **un Conseil national des missions locales** réunissant les représentants des ministres compétents en matière d'insertion professionnelle et sociale des jeunes, des représentants de régions, de départements et de communes et des présidents de missions locales.

Ce conseil national est présidé par **un élu local**, président de mission locale.

B. La participation des collectivités territoriales aux actions en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes éloignés de l'emploi (articles 13 à 15 de la loi du 18 janvier 2005)

1°) La possibilité, pour les collectivités territoriales, d'être associées contractuellement à la mise en oeuvre, par l'Etat, de l'accompagnement des jeunes en difficulté sur la voie de l'activité professionnelle

L'article 13 de la loi de programmation pour la cohésion sociale pose le principe selon lequel « *toute personne de seize à vingt-cinq ans révolus en difficulté et confrontée à un risque d'exclusion professionnelle a droit à un accompagnement, organisé par l'Etat, ayant pour but l'accès à la vie professionnelle* » (codifié à l'article L. 322-4-17 du code du travail).

Ce dispositif d'accompagnement est mis en oeuvre, avec l'ensemble des organismes susceptibles d'y contribuer, par **les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes** et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO). Pour les jeunes confrontés à une situation particulièrement précaire, cet accompagnement sera renforcé et assuré par un « référent ».

Par ailleurs, l'Etat peut associer, **dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens**, et conformément à leurs compétences respectives, **les collectivités territoriales** aux actions d'accompagnement en faveur des jeunes éloignés de l'emploi. Le contrat précise alors, par bassin d'emploi, et au vu d'un diagnostic territorial, les résultats à atteindre en matière d'insertion professionnelle des jeunes concernés et les moyens mobilisés par chacun des

intervenants. Précisons que les organisations représentatives d'employeurs et de salariés peuvent également être parties à ces contrats d'objectifs.

2°) La « recentralisation » du contrat d'insertion dans la vie sociale (article 14 de la loi du 18 janvier 2005 – articles L. 322-4-17-3 et L. 322-4-17-4 du code du travail)

Le principal outil de l'accompagnement des jeunes sur la voie de l'insertion sociale et professionnelle est le **contrat d'insertion dans la vie sociale** (CIVIS), créé par le décret n° 2003-644 du 11 juillet 2003 relatif à l'insertion des jeunes dans la vie sociale, et dont le régime est modifié par la loi du 18 janvier 2005 sur plusieurs points :

- **la compétence des CIVIS est transférée des régions à l'Etat** (rappelons que **la loi de finances pour 2004 avait confié aux conseils régionaux la gestion du CIVIS**, tout en élargissant sa portée, mais que, pour des raisons diverses, tenant notamment à l'absence de publication des textes réglementaires d'application, cette décentralisation n'avait pas pu être concrétisée) ;

- l'âge limite des bénéficiaires est porté de 24 à 25 ans, par coordination avec le nouveau dispositif d'accompagnement des jeunes éloignés de l'emploi ;

- la durée du CIVIS est fixée par décret (soit un an, renouvelable de façon expresse pour une durée maximale d'un an lorsque l'objectif d'insertion professionnelle n'est pas atteint. Pour les jeunes en grande difficulté, le CIVIS peut toutefois être renouvelé, de façon expresse, et par périodes successives d'un an, jusqu'à la réalisation de l'objectif d'insertion professionnelle) ;

- les actions menées dans le cadre du CIVIS comprennent désormais des mesures de lutte contre l'illettrisme ;

- les bénéficiaires peuvent profiter d'un soutien financier de l'Etat, dont le montant mensuel ne peut excéder 300 euros ;

- des conventions sont signées entre l'Etat et les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et les PAIO chargées de la mise en oeuvre du CIVIS. *« Les collectivités territoriales et leurs groupements signent ces conventions lorsqu'ils participent au financement des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation »* (décret n° 2005-241 du 14 mars 2005 relatif à l'accompagnement des jeunes vers l'emploi et au contrat d'insertion dans la vie sociale et modifiant le code du travail).

Enfin, il convient de noter que **les articles 13 et 15** de la loi du 18 janvier 2005 modifient respectivement le régime applicable :

- aux **contrats jeunes en entreprise** qui sont ouverts aux jeunes de 16 à 25 ans révolus confrontés à des difficultés particulières d'insertion, et bénéficiant du nouvel accompagnement personnalisé exposé ci-dessus. Par ailleurs, le montant de l'aide de l'Etat aux entreprises variera désormais en fonction du niveau de formation du bénéficiaire ;

- aux **emplois-jeunes** : en cas de rupture d'un contrat emploi-jeune avant l'échéance (60 mois), les employeurs ne sont plus autorisés à conclure, pour le même poste et pour la durée restant à couvrir, un nouveau contrat emploi-jeune.

Enfin, et toujours au sujet de l'emploi, **l'article 76** de la présente loi prévoit des procédures spécifiques dans le cas où des entreprises procèdent à un licenciement collectif affectant, par son ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emplois dans lesquels elles sont implantées. Ces procédures ont pour objet de définir des actions visant à favoriser, dans le bassin d'emploi considéré, le développement d'activités nouvelles. Si ces actions relèvent principalement de la responsabilité des entreprises concernées et du représentant de l'Etat dans le (ou les) départements affecté(s), l'article précité ajoute toutefois que lesdites actions sont déterminées et mises en œuvre après **consultation de divers acteurs locaux, dont les collectivités territoriales intéressées.**

Pour l'application de cette dernière disposition, le décret n° 2005-1084 du 31 août 2005 institue, dans le ou les départements concernés, **un comité départemental** présidé par le représentant de l'Etat, et associant l'entreprise en cause, **les collectivités territoriales intéressées**, les organismes consulaires et les partenaires sociaux.

C. Une réforme de l'apprentissage qui concerne nécessairement les collectivités territoriales (articles 16 à 42 de la loi du 18 janvier 2005)

1°) Les principaux axes de la réforme de l'apprentissage définie dans la loi de cohésion sociale

Afin d'atteindre l'objectif de 500.000 apprentis à l'horizon 2009, **les articles 16 à 42** de la loi du 18 janvier 2005 réforment l'apprentissage sur les points suivants :

a) L'amélioration du statut de l'apprenti

(article 16 : abrogation de dispositions caduques du droit du travail applicables aux contrats d'apprentissage conclus avant le 1er juillet 1972)

- **article 17** : un contrat d'apprentissage peut être conclu pour une durée comprise entre six mois et un an lorsque la formation a pour objet l'acquisition d'un diplôme ou d'un titre :

- de même niveau et en rapport avec un premier diplôme ou titre obtenu dans le cadre d'un précédent contrat d'apprentissage ;
- de niveau inférieur à un diplôme ou titre obtenu ;
- dont une partie a déjà été obtenue par validation des acquis de l'expérience ;
- dont la préparation a été commencée sous un autre statut.

Par ailleurs, la durée de l'apprentissage peut être portée à quatre ans pour les travailleurs handicapés.

Enfin, une évaluation des compétences des futurs apprentis doit être désormais mise en oeuvre avant la signature du contrat pour toute entrée se faisant en dehors des périodes normales de conclusion des contrats d'apprentissage.

- **article 18** : un entretien d'évaluation du déroulement de la formation doit être organisé par le centre de formation d'apprentis (CFA) dans les deux mois suivant la conclusion du contrat ;

- **article 19** : la fonction tutorale peut être partagée entre plusieurs salariés constituant une équipe tutorale au sein de laquelle sera désigné un maître d'apprentissage qui assurera la coordination de l'équipe et la liaison avec le CFA ;

- **article 20** : la rémunération de l'apprenti, jusqu'alors fixée en fonction de son âge et de son ancienneté, l'est aussi, désormais, en fonction du niveau du diplôme préparé ;

- **article 21** : le personnel enseignant des CFA doit effectuer périodiquement des stages pratiques en entreprise ;

- **article 22** : une carte d'apprenti, délivrée par le CFA et valable sur l'ensemble du territoire national, est créée. Elle doit permettre aux apprentis de faire valoir leur statut auprès des tiers, notamment afin d'obtenir, le cas échéant, des réductions tarifaires ;

- **article 23** : l'interdiction de travailler le dimanche et les jours fériés ne s'applique plus, désormais, qu'aux apprentis âgés de moins de 18 ans ;

- **article 24** : une nouvelle dérogation à l'âge limite d'entrée en apprentissage (25 ans) est prévue lorsque le contrat est souscrit par une personne qui a un projet de création ou de reprise d'entreprise dont la réalisation est subordonnée à l'obtention d'un diplôme ou titre sanctionnant la formation poursuivie ;

- **article 25** : les apprentis peuvent choisir de suivre, en plus des enseignements et activités pédagogiques, des modules complémentaires de formation, dès lors que ceux-ci sont acceptés par le CFA (le temps consacré à ces modules n'étant pas, dans ce cas, compris dans l'horaire de travail) ;

- **article 26** : à compter de l'imposition des revenus de 2005, les salaires des apprentis sont exonérés de l'impôt sur le revenu dans la limite du montant annuel du SMIC ;

- **article 27** : sauf dispositions conventionnelles contraires, une période d'essai ne peut plus être imposée à l'apprenti ayant bénéficié d'un contrat de travail à durée indéterminée à l'issue de son contrat d'apprentissage. Par ailleurs, la durée de l'apprentissage est alors prise en compte pour le calcul de la rémunération et de l'ancienneté ;

- **article 28** : afin d'améliorer la prise en charge et l'accès à la formation professionnelle des mineurs étrangers isolés de moins de seize ans, et lorsque l'autorisation de travail est demandée en vue de la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation, la situation de l'emploi ne peut plus être opposée à la demande d'un étranger pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance.

- **article 29** : enfin, les centres de formation d'apprentis ont désormais la possibilité de créer des unités de formation par apprentissage avec des établissements publics locaux d'enseignement.

b) La modification des règles régissant la taxe d'apprentissage

Plusieurs dispositions de la loi de programmation pour la cohésion sociale visent à modifier les règles en vigueur relatives au financement de l'apprentissage, à savoir :

- **article 30** : **suppression de deux motifs d'exonération de la taxe d'apprentissage**. Sont concernées :

=> les dépenses occasionnées par la formation des maîtres d'apprentissage, dites « dépenses pédagogiques », qui étaient auparavant prises en compte dans la limite d'un dixième par apprenti ;

=> les dépenses liées aux salaires des membres des jurys d'examens, de conseils ou de comités relatifs à l'apprentissage (les salaires bruts pouvaient être réduits au prorata du temps passé dans les jurys ou commissions).

En conséquence, ces deux catégories de dépenses seront désormais financées sur les crédits de la formation professionnelle (et non plus de l'apprentissage), au titre de l'obligation légale de financement.

- article 31 : institution d'un crédit d'impôt au bénéfice des entreprises employant des apprentis :

Ce crédit d'impôt est instauré en faveur des entreprises qui, quelle que soit leur forme juridique, emploient des apprentis. Selon les conditions et les plafonds précisés par la loi et par le décret n° 2005-304 du 31 mars 2005, ce crédit d'impôt est égal, dans le cas général, à 1600 euros par apprenti employé par l'entreprise pendant au moins six mois au cours de l'année de référence.

Contribution au développement de l'apprentissage

Rappelons également que **l'article 37 de la loi de finances pour 2005** (loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004, publiée au JO du 31-12-2004) a institué une contribution au développement de l'apprentissage **dont le produit est reversé aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue**. Cette contribution est due par toutes les personnes ou entreprises redevables de la taxe d'apprentissage. Elle est assise sur les rémunérations retenues pour le calcul de la taxe d'apprentissage. Elle est calculée au taux de 0,06 % pour les rémunérations versées en 2004.

Le montant de cette contribution doit être versé aux organismes collecteurs agréés mentionnés à l'article L.118-2-4 du code du travail **avant le 1er mars 2005**. À défaut de versement ou en cas de versement insuffisant au plus tard à la date précitée, le montant de la contribution sera majoré de l'insuffisance constatée.

Les organismes collecteurs doivent reverser au comptable de la direction générale des impôts les sommes perçues **au plus tard le 31 mai 2005**.

- article 33 : création d'un « Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage »

Se substituant au Fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage, le nouveau Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage doit permettre l'engagement d'actions associant l'Etat et divers partenaires, **dont les régions**, et telles que définies dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens.

Ce Fonds est divisé en deux sections :

- une première section correspondant à l'ancien Fonds national de péréquation (de nouvelles règles de péréquation étant, à cette occasion, définies par le pouvoir réglementaire) ;
- et une seconde section plus particulièrement consacrée à la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens conclus au niveau régional (Voir 2°) ci-après).

La gestion financière du Fonds sera assurée (comme le précédent fonds de péréquation) par le Trésor public.

La répartition des recettes du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage

(Article 1^{er} du décret n° 2005-1117 du 6 septembre 2005)

La création du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage a fourni l'occasion d'actualiser **les règles de péréquation** des recettes de la 1^{ère} section affectées aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue.

1^{ère} section : les recettes attribuées à cette section sont réparties **entre les fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue**, par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle, et selon les modalités suivantes :

- **pour 60 % : au prorata du nombre d'apprentis** inscrits dans les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage **dans la région** au 31 décembre précédent **et d'un quotient** :

=> dont le numérateur est la taxe d'apprentissage par apprenti perçue l'année précédente par les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage pour l'ensemble du territoire national ;

=> et dont le dénominateur est la taxe d'apprentissage par apprenti perçue lors de ladite année par les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage **dans la région**.

- **pour 40 % : au prorata du nombre d'apprentis inscrits** dans les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage **dans la région** au 31 décembre de l'année précédente.

2^{ème} section : les recettes attribuées à cette section sont réparties **entre les fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue**, par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle, **en fonction des engagements financiers pris par l'Etat dans les contrats d'objectifs et de moyens** conclus par ce dernier avec divers partenaires (dont les régions).

- Enfin, les **articles 37 à 42** visent à améliorer la **transparence de la collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage**.

L'intermédiation des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage est ainsi rendue systématique pour les versements obligatoires aux centres de formation des apprentis, aux sections d'apprentissage, et pour les subventions aux écoles d'entreprises et centres de formation du secteur des établissements de crédits et des assurances. En revanche, est maintenu le principe de la « libre affectation » (permettant aux entreprises, et à l'exception des dépenses libératoires obligatoires, de désigner le bénéficiaire des versements auxquels elle procède).

Parallèlement, **le contrôle des procédures de collecte de la taxe d'apprentissage est renforcé**, notamment en ce qui concerne les organismes collecteurs de cette taxe.

2°) Les régions, partenaires incontournables des politiques publiques en matière d'apprentissage

La réforme de l'apprentissage opérée dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale concerne directement les régions, titulaires d'une compétence générale dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage dans le cadre des lois de décentralisation (cette compétence générale ayant été définitivement consacrée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales).

Divers articles de la loi « cohésion sociale » visent ainsi plus particulièrement à préciser certaines modalités d'intervention des régions en ce domaine, à savoir :

a) Leur association avec l'Etat et d'autres partenaires **dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens institués par l'article 32 de la loi.**

L'Etat, **les régions**, les chambres consulaires, une ou plusieurs associations représentatives d'employeurs et de salariés peuvent conclure de tels contrats visant au développement de l'apprentissage. En tant que de besoin, d'autres parties peuvent y être associées. *« A ce titre, peuvent notamment être signataires de contrats d'objectifs et de moyens les communes et leurs groupements, et les départements » (circulaire DGEFP N° 2005-04 du 17 février 2005).*

La vocation de ces contrats *« est de créer les conditions d'une concertation et d'une mobilisation de tous les acteurs de l'apprentissage au service du développement de cette filière professionnelle »* (cf circulaire précitée), et ce à partir des **sept objectifs** fixés par l'article 32 de la loi :

1 - Adaptation de l'offre quantitative et qualitative de la proposition de formation, en particulier au regard des perspectives d'emploi dans les différents secteurs d'activité ;

2 – Amélioration de la qualité du déroulement des formations dispensées en faveur des apprentis ;

[Pour les représentants de l'Etat dans les départements et ses services déconcentrés, *« ces deux premiers objectifs constituent le socle de la négociation que vous mènerez »* (circulaire précitée).]

3 – Amélioration des conditions matérielles des apprentis ;

4 – Développement du pré-apprentissage ;

5 – Soutien à l'initiative pédagogique et à l'expérimentation ;

6 – Déroulement des séquences d'apprentissage dans les Etats membres de l'Union européenne ;

7 – Accès aux personnes handicapées à l'apprentissage.

La circulaire DGEFP du 17 février 2005 précitée précise le contenu de ces différents objectifs, tout en soulignant que cette énumération légale ayant un caractère limitatif, *« le contrat d'objectifs et de moyens ne peut être étendu à d'autres objectifs que ceux énoncés par la loi »*.

Cette circulaire réaffirme **le principe de co-financement** (Etat et autres signataires) de ces contrats et rappelle que la seconde section du Fonds national de modernisation et de développement de l'apprentissage « *a vocation à apporter des financements en vue de la réalisation des actions contenues dans les contrats d'objectifs et de moyens. Il importe cependant de veiller à ce que la participation (du Fonds) ne se substitue pas à des financements existants, mais intervienne bien en co-financement de manière à générer des financements complémentaires. Dans le souci de l'équilibre général du contrat, l'importance des moyens mobilisés (par l'Etat au titre du Fonds) sera donc subordonnée à celle des engagements financiers pris par les autres co-signataires* ».

Enfin, « *les actions entreprises dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens peuvent bénéficier de financements européens* » (fonds social européen, fonds européen de développement régional, fonds européen d'orientation et de garantie agricole). « *Dans ce cas, les montants recueillis doivent être retranscrits dans le contrat.* »

Par ailleurs, **l'article 34** de la loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit que le Gouvernement remettra chaque année, avant le 31 juillet, un rapport au Parlement comprenant des données quantitatives et qualitatives sur la signature et l'exécution des contrats d'objectifs et de moyens.

b) La création d'un état annexe au budget des conseils régionaux, consacré au financement de la formation professionnelle des jeunes (article 35)

Les documents budgétaires des conseils régionaux doivent être assortis d'un état annexe présentant l'évolution des dépenses consacrées à la formation professionnelle des jeunes, en distinguant notamment les données financières relatives à l'apprentissage, à l'enseignement professionnel sous statut scolaire et aux formations continues en alternance.

Le décret n° 2005-1117 du 6 septembre 2005 a établi **le modèle réglementaire de cette annexe budgétaire obligatoire**. Ce modèle peut être consulté :

- **soit dans l'édition papier du Journal Officiel** n° 209 du 8 septembre 2005 page 14585 (texte n° 5) ;

- **soit « en ligne » sur Légifrance** (dans la rubrique « Les autres textes législatifs et réglementaires » : après affichage du résultat de la recherche du décret n° 2005-1117, **cliquer sur l'icône « fac-similé »**).

c) En revanche, et **contrairement à ce qui avait été initialement prévu par la loi « responsabilités locales » du 13 août 2004**, l'article 36 de la présente loi a, à nouveau, **confié à l'Etat l'enregistrement des contrats d'apprentissage**. En effet, la décentralisation envisagée en 2004, sur ce point très particulier, s'est heurtée à des difficultés pratiques de mise en œuvre.

D. Des mesures visant à favoriser le développement des emplois de services à la personne (Titre 1^{er} de la loi n°2005-841 du 26 juillet 2005)

La loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne (et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale) se donne pour ambition de créer, dans ce secteur, 500.000 emplois nouveaux sur trois ans et de répondre, par la même, aux nombreux besoins d'aide à la personne qui sont encore insatisfaits à ce jour.

Les mesures définies à ce titre **concernent donc les collectivités territoriales qui jouent un rôle prépondérant en matière de services à la personne**, plus particulièrement au titre de l'action sociale de proximité, et ce bien que les collectivités locales ne soient pas visées **expressément** dans la plupart des dispositions législatives adoptées à ce titre.

La loi précitée définit trois objectifs principaux : la réduction des coûts et des prix, la simplification de l'accès aux services pour les particuliers et une professionnalisation du secteur garantissant la qualité des services.

Les principales mesures prévues sont :

- **la création d'un « chèque emploi service universel »** remplaçant les actuels moyens de paiement (chèque-emploi-service et titre-emploi-service) qui pourra être co-financé par les entreprises, les mutuelles, les comités d'entreprises, les caisses de retraite, les collectivités territoriales. Les organismes participant à ce financement auront droit à un crédit d'impôt représentant 25% des sommes engagées ;

- **un allègement des charges sociales** pour les particuliers employeurs ;

- une exonération des cotisations sociales patronales pour les prestataires de services sur la partie du chèque emploi financée par l'employeur ;

- le maintien d'une TVA à 5,5% pour les services à la personne ;

- un allègement des procédures d'agrément permettant d'intervenir sur le secteur en bénéficiant des avantages fiscaux et sociaux qui lui sont liés (une autorité unique délivrera des agréments à validité nationale). Lorsque les services concernent des publics particulièrement vulnérables (enfants, personnes âgées,

personnes dépendantes ou handicapées), une procédure spécifique attestant de la qualité des prestations demeure obligatoire ;

- une agence nationale des services à la personne qui doit piloter la mise en place de la réforme, et progressivement se constituer en interlocuteur unique des intervenants du secteur.

S'agissant plus particulièrement des collectivités territoriales, il convient de noter que :

- **à l'initiative du Sénat, et pour leurs activités relatives aux tâches ménagères, familiales ou à l'entretien du cadre de vie**, les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale sont désormais dispensés du régime d'autorisation préalable normalement exigé, par le code de l'action sociale et des familles, pour les établissements ou services sociaux et médico-sociaux (**article 2** de la loi du 26 juillet 2005) ;

- **en ce qui concerne le statut des élus locaux** (articles L. 2123-18-4, L. 3123-19-1 et L. 4135-19-1 du code général des collectivités territoriales) : la substitution des « chèques emploi service universel » aux anciens « chèques emploi service » auxquels pouvaient recourir certains élus locaux ayant cessé d'exercer leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat, chèques alors utilisés par ces élus pour la rémunération des salariés chargés de la garde de leurs enfants ou de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide à domicile.

Dans ce cadre particulier, cette substitution, conséquence logique de l'entrée en vigueur du nouveau « chèque emploi service universel », s'accompagne également de deux modifications du régime antérieurement en vigueur, à savoir :

- l'extension de l'utilisation du « chèque emploi services universel » au paiement de prestataires, d'associations ou d'entreprises, et non plus seulement de salariés ;

- l'ajout des aides à la mobilité dans l'environnement de proximité à la liste des services pouvant être financés, par les élus, avec le nouveau « chèque emploi services universel ».

II - DE NOUVEAUX OUTILS À LA DISPOSITION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES RENCONTRANT DES DIFFICULTÉS SOCIALES ET PROFESSIONNELLES D'ACCÈS À L'EMPLOI

Le **plan de cohésion sociale**, issu de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, et complété par la loi **loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005** relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, entend également renforcer l'insertion professionnelle des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi.

Dans ce cadre les collectivités territoriales sont directement concernées par deux dispositifs d'aides destinés au retour à l'emploi des demandeurs de longue durée et des bénéficiaires de minima sociaux.

A. Le contrat d'avenir (article 49 à 55 de la loi du 18 janvier 2005)

Il porte uniquement sur le secteur non marchand et s'adresse à un public similaire au contrat d'insertion/revenu minimum d'activité y compris aux titulaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation parent isolé (API), auxquels **l'article 16 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005**, relatif au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, a ajouté l'allocation aux adultes handicapés.

Le législateur n'a pas souhaité désigner le niveau de collectivité ayant la compétence de droit commun pour la mise en oeuvre du contrat d'avenir. De plus, **les collectivités territoriales n'ont aucune obligation de mettre en oeuvre le contrat d'avenir.**

Ainsi, sur un même territoire, le conseil général, la commune et l'EPCI peuvent mettre en oeuvre cette mesure, sous réserve pour les communes et les EPCI d'avoir, pour les bénéficiaires du RMI, passé préalablement une convention avec le conseil général pour assurer l'élaboration et le suivi des contrats d'insertion (*article R.322-17-2 du code du travail issu du décret n° 2005-242 du 17 mars 2005*).

Dans chaque département, une commission de pilotage coordonne la mise en oeuvre du contrat d'avenir et organise les modalités du suivi personnalisé des bénéficiaires de ce contrat (*Décret n° 2005-242 du 17 mars 2005*).

L'article 17 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en

faveur de la cohésion sociale, permet dorénavant à l'Etat d'assurer également la mise en oeuvre du contrat d'avenir.

L'article 17 de la loi n° 2005-841 a modifié le deuxième alinéa du II de l'article L. 322-4-12 du même code, qui stipule que l'employeur perçoit de l'Etat, dans des conditions déterminées par décret (*Décret n° 2005-916 du 2 août 2005*), une aide dégressive avec la durée du contrat d'avenir.

Dans ce cas, l'Etat peut conclure des conventions avec « *les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale qui doivent disposer de la compétence action sociale d'intérêt communautaire* » (Article 19 de la loi du 26 juillet 2005, complétant l'article L. 322-4-16 du code du travail).

La convention d'objectif entre l'Etat, la collectivité ou EPCI :

En préalable à la signature des contrats d'avenir, les collectivités territoriales ou EPCI **doivent d'abord passer avec l'État une convention d'objectifs** qui matérialise l'engagement passé entre les deux parties pour déterminer notamment **les objectifs prévisionnels d'embauches par catégories de bénéficiaires**, les catégories d'employeurs ciblés. La convention recense également les modalités d'accompagnement (financières et autres) et de formation existantes et désigne les différents opérateurs.

La signature de cette convention vaut engagement pour la collectivité comme pour l'État d'assurer le versement des différentes aides qui lui incombent et permet à la collectivité ou au groupement d'être prescripteur des contrats d'avenir.

A défaut de convention Etat/département, le préfet peut passer directement une convention avec chacune des communes prêtes à assurer la mise en oeuvre du dispositif sur son territoire. Cette convention ne porte alors que sur les titulaires de l'ASS ou de l'API.

Les caractéristiques du contrat d'avenir (décret n° 2005-242 du 17 mars 2005 et circulaire d'application n° 2005-13 du 21 mars 2005 relative à la mise en oeuvre du contrat d'avenir, modifiés par la loi relative au développement des services à la personne).

Le contrat d'avenir est un contrat de travail aidé, à durée déterminée, destiné aux personnes bénéficiant depuis au moins 6 mois au cours des 12 derniers mois à la date de conclusion du contrat, de l'allocation spécifique de solidarité, de l'allocation parent isolé, de l'allocation aux adultes handicapés ou du revenu minimum d'insertion (pas de condition d'ancienneté pour les personnes qui bénéficient d'un aménagement de peine, ainsi qu'au moment de leur libération, les personnes précédemment détenues, prévenues ou condamnées).

Il s'agit d'un contrat de droit privé de 24 mois, renouvelable dans la limite de 12 mois, d'une durée hebdomadaire de 26 heures.

Pour les bénéficiaires de plus de 50 ans et les personnes reconnues travailleurs handicapés, la limite de renouvellement pourra être de 36 mois. Toutefois, *« lorsque des circonstances particulières tenant au secteur d'activité professionnelle ou au profil de poste le justifient, le préfet peut prévoir une durée comprise entre six et vingt-quatre mois. La convention est alors renouvelable deux fois, sa durée totale ne pouvant, compte tenu du ou des renouvellements, excéder trente-six mois. Pour les bénéficiaires âgés de plus de cinquante ans et les personnes reconnues travailleurs handicapés dans les conditions prévues à l'article L. 323-10, cette durée totale ne peut excéder cinq ans »*. (**article 14 de la loi de la loi du 26 juillet 2005**).

Un bilan est réalisé tous les six mois avec l'employeur et le référent (**article 14 de la loi** relative au développement des services à la personne)

Le salarié bénéficie de l'ensemble des stipulations des conventions et accords collectifs applicables par l'employeur. Il comprend nécessairement un volet formation et accompagnement dans l'emploi. Le contrat d'avenir s'inscrit dans le cadre du parcours d'insertion des bénéficiaires du RMI et peut tenir lieu de contrat d'insertion.

La rémunération versée au salarié par l'employeur est égale au produit du SMIC par le nombre d'heures effectuées, à défaut de clauses contractuelles plus favorables.

Le contrat d'avenir porte sur des emplois visant à satisfaire des besoins collectifs et s'adresse aux employeurs du secteur non marchand qui déposent leurs offres auprès de l'ANPE. Il s'agit :

- des collectivités territoriales et autres personnes morales ;
- des personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public (caisses de sécurité sociale...) ;
- des organismes de droit privé à but non lucratif, tels que les associations ;
- des « employeurs mentionnés aux articles L.322-4-26 et L.322-4-16-8 du code du travail » (employeurs conventionnés au titre de l'insertion par l'activité économique tels que : associations intermédiaires, entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion, ateliers et chantiers d'insertion...).

La convention conclue avec l'employeur et le bénéficiaire du contrat d'avenir définit (*article R.322-17-5 du code du travail, issu du décret n° 2005-242 du*

17 mars 2005) le contenu du projet professionnel, les conditions d'accompagnement dans l'emploi du bénéficiaire, les actions de formation, les conditions dans lesquelles la convention peut être dénoncée, suspendue, résiliée ou renouvelée et les modalités de contrôle de l'application de la convention. Elle désigne le référent chargé par la collectivité territoriale de suivre le parcours d'insertion. Cette mission peut aussi être confiée à un organisme chargé du placement ou de l'insertion (maison de l'emploi, services de l'Etat chargés de l'emploi, ANPE, ASSEDIC, AFPA, organismes conventionnés par l'Etat...).

L'article R. 322-17-8 du code du travail issu du décret n° 2005-242 du 17 mars 2005) définit le rôle du président de conseil général, maire ou président d'EPCI, en cas de non-respect par l'employeur de la convention susmentionnée.

Les exécutifs locaux (président de conseil général, maire ou président d'EPCI) peuvent déléguer (*article R. 322-17-3 du code du travail, issu du décret n° 2005-242 du 17 mars 2005*) tout ou partie de leur compétence à l'un des organismes mentionnés aux 1° et 3° alinéas de l'article L. 311-1 du code du travail (organismes de l'assurance chômage de droit privé - article L. 311-1-, organismes liés à l'Etat par une convention (article L. 322-4-16), les entreprises de travail temporaire ainsi que les agences de placements privées (article L. 312-1), sous réserve de la signature d'une convention spécifique.

Aides financières pour les employeurs

a) *les aides forfaitaires* : En contrepartie de la rémunération, l'employeur perçoit de la part du département (pour les allocataires du RMI) ou de l'Etat (pour les allocataires de l'API ou de l'ASS), une aide forfaitaire à l'embauche, égale au montant de l'allocation de RMI pour une personne seule (425,40 euros). Cette aide devrait être assurée par la CAF ou la MSA, sous réserve de l'approbation par leurs conseils d'administration, dans le cadre d'une convention avec ces organismes.

L'Etat verse pour sa part, une aide calculée en pourcentage de la différence du SMIC et le montant de l'aide forfaitaire (soit 857,39 € brut pour 26 heures par semaine). Le pourcentage de cette aide est de 75% (soit 398,52€) la première année, 50% (soit 264,70€) la deuxième et 25% (soit 132,80€) la troisième (pas de dégressivité de l'aide pour les ateliers et chantiers d'insertion). En outre, en cas de transformation du contrat d'avenir en CDI (contrat à durée indéterminée), l'Etat verse à l'employeur une aide forfaitaire d'un montant de 1 500 €.

b) *les exonérations* : Les contrats d'avenir relèvent du régime de droit commun de la sécurité sociale et de l'assurance chômage.

C'est pourquoi, les employeurs bénéficient d'une exonération du paiement des cotisations patronales de sécurité sociale dues au titre des assurances sociales (maladie, maternité, vieillesse), des accidents du travail et des maladies professionnelles et des allocations familiales, dans la limite d'un montant de rémunération (*décret du 17 mars en Conseil d'État n° 2005-242 publié au JO du 18 mars 2005*).

L'exonération concerne aussi la taxe sur les salaires, la taxe d'apprentissage et la participation au titre de l'effort de construction.

La loi prévoit le nombre de contrats d'avenir qui devraient être créés entre 2005 et 2009 (article 80):

| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------|---------|---------|---------|--------|
| 185 000 | 250 000 | 250 000 | 250 000 | 65 000 |

Sont également prévues par la loi l'aide qu'apportera l'Etat (article 80) à ces contrats (*en millions d'euros valeur 2004*) :

| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------|-------|-------|-------|-------|
| 383 | 1 119 | 1 285 | 1 285 | 1 120 |

B. LE CI-RMA (CONTRAT D'INSERTION-REVENU MINIMUM D'ACTIVITÉ) (Articles 54 de la loi du 18 janvier 2005)

Plusieurs dispositions de ce dispositif d'aide proche du contrat avenir mais portant sur le secteur marchand, créé par loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI, sont modifiées :

- Le contrat d'insertion/revenu minimum d'activité (CI/RMA) s'adressera dorénavant non seulement aux titulaires de revenus minima mais également aux titulaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation parent isolé (API) –article 54 - auxquels **l'article 16 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005**, relatif au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, a ajouté l'allocation aux adultes handicapés.

Dès lors, la collectivité gestionnaire du contrat n'est plus nécessairement le département mais la collectivité débitrice de la prestation (L. 322-4-15-1 du code du travail) qui signe la convention préalable à la conclusion du CI/RMA.

Les conditions de durée d'ouverture des droits à l'une des allocations mentionnées à l'article L. 322-4-15 requises pour bénéficier d'un contrat insertion revenu minimum d'activité sont précisées par décret (*Décret n° 2005-265 du 24 mars 2005 modifiant le régime juridique du contrat insertion-revenu minimum d'activité*).

- Le contrat d'insertion/revenu minimum d'activité pourra être conclu à temps plein avec une durée hebdomadaire variable et pourra se cumuler sans condition particulière avec un autre contrat de travail rémunéré.

III– Les mesures en faveur du logement

En matière de logement, la loi de programmation pour la cohésion sociale traduit les objectifs du plan de cohésion sociale : une relance forte de la production de logements locatifs sociaux, un rattrapage en matière d'hébergement d'urgence, des mesures susceptibles d'améliorer le marché privé. Sur cinq ans, la loi doit ainsi permettre :

- le renforcement du dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence afin d'atteindre 100 000 places;
- la réalisation d'un programme de 500 000 logements locatifs sociaux;
- la remise sur le marché de 100 000 logements vacants du parc privé.

Concernant le **dispositif d'urgence**, les **articles 81 à 83** retracent, pour les années 2005 à 2009, l'augmentation du nombre de places d'hébergement des personnes sans abri et des demandeurs d'asile par création ou par transformation de places existantes, et l'effort financier consenti par l'État à ce titre.

Pour arriver au total à une offre d'hébergement de 100 000 places, il est prévu de créer :

- 4 000 places de maisons relais ;
- 4 000 places de centres d'accueil des demandeurs d'asile ;
- 1 800 places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

Le reste du titre II consacré au logement comporte deux volets importants, l'un relatif au parc locatif social, l'autre au parc locatif privé. Outre les dispositions relatives à la relance du logement social, les collectivités territoriales sont particulièrement concernées par celles relatives à la prévention des expulsions qui leur imposent de nouvelles contraintes en tant que bailleurs sociaux et par la modification des règles d'attribution des logements sociaux ainsi que les mesures de lutte contre l'habitat insalubre.

A) Le logement locatif social

La loi fixe **les objectifs à atteindre** : l'article 87 prévoit la réalisation de 500 000 logements locatifs sociaux entre 2005 et 2009, avec la mise à disposition des moyens financiers nécessaires à celle-ci, et l'article 86 mentionne la réhabilitation de 400 00 logements d'ici 2011.

Selon les termes du projet de loi, 500 000 nouveaux logements locatifs sociaux seront réalisés, au cours des années 2005 à 2009, selon la programmation suivante :

Nombre de logements locatifs sociaux financés

| Nombre de logements | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Total |
|--|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Logements financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) | 58 000 | 63 000 | 63 000 | 63 000 | 63 000 | 310 000 |
| Logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS) | 22 000 | 27 000 | 27 000 | 32 000 | 32 000 | 140 000 |
| Logements construits par l'association créée à l'article 116 de la loi de finances pour 2002 (Foncière Logement) | 10 000 | 10 000 | 10 000 | 10 000 | 10 000 | 50 000 |
| TOTAL | 90 000 | 100 000 | 100 000 | 105 000 | 105 000 | 500 000 |

Ces objectifs sont fixés hors zones urbaines sensibles, couvertes par le programme national de rénovation urbaine prévu par les articles 6 à 9 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui font l'objet d'une programmation et de modalités de financement différentes et prévues par la loi n° 2003-710 précitée.

Pour y parvenir, la loi met en place différents dispositifs d'encadrement.

Concernant le mode **d'attribution des logements sociaux**, la loi modifie les **articles L.441-1 et L.441-2** du code de la construction et de l'habitation (articles 84 à 86). La loi prévoit l'obligation, pour la commission d'attribution des logements locatifs sociaux, qui instruit les demandes de logements sociaux, d'exercer sa mission dans le respect de l'objectif de mixité sociale et de l'accueil des publics prioritaires. Elle étend la composition de cette commission d'attribution au représentant des associations d'insertion ou de logement des personnes défavorisées, agréées par le préfet. Ce représentant n'a qu'une voix consultative. Enfin, elle complète la liste des critères de

priorité permettant de bénéficier d'un logement social, au profit des personnes accueillies dans des structures d'hébergement temporaire. **L'article 91** prévoit la prolongation de trois ans, de 2008 à 2012, du programme de rénovation urbaine de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et des moyens supplémentaires.

Le rôle du préfet est renforcé. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a prévu que le préfet peut déléguer le contingent préfectoral de logements sociaux - qui correspond à fraction de l'habitat social sur laquelle il dispose d'un droit de réservation au profit de publics prioritaires - aux maires, ou avec l'accord des maires, aux présidents d'EPCI compétents en matière d'habitat. Cependant, si au terme d'une année, le préfet a constaté que les objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées n'ont pas été respectés par le délégataire, il peut, après mise en demeure restée sans suite pendant six mois, se substituer au maire ou au président de l'EPCI pour décider directement de la réservation des logements. **L'article 90** de la loi prévoit de ramener ce délai de six à trois mois.

Par ailleurs, la loi met en place un dispositif fiscal incitatif : l'article 92 étend la durée de **l'exonération de taxe foncière pour les opérations de logement social de 15 à 25 ans** en faveur des bailleurs sociaux pour les logements bénéficiant d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé prise entre le 1er juillet 2004 et le 31 décembre 2009. Pour les organismes HLM ayant été exonérés de taxe foncière pour la construction de logements neufs (ou acquis avant le 1er janvier 1998 avec le concours financier de l'Etat) et ayant conclu avec le préfet une convention d'entretien et de gestion du parc, qui bénéficiaient d'un abattement de 30 % au titre des années 2001 à 2006, leurs logements étant situés en zone urbaine sensible, l'abattement est prorogé jusqu'en 2007. Par ailleurs, il étend le dispositif d'exonération de TFPB aux départements d'outre-mer.

La loi prévoit ou adapte également divers « leviers » institutionnels :

L'article 93 modifie le **régime des aides** de l'ANRU en lui permettant non seulement d'accorder des majorations de subventions par rapport au code de la construction et de l'habitation (conformément à l'article 14 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) mais aussi de modifier l'assiette de calcul de la subvention, ainsi que les conditions de versement des aides (notamment les acomptes).

L'article 94 modifie le statut des **établissements publics d'aménagement** institués par les articles L. 321-1 à L. 321-9 du code de l'urbanisme. Il précise que certains de ces établissements pourront avoir une compétence limitée à la

réalisation d'opérations foncières (à l'exclusion de l'aménagement). Leur mission est de réaliser ou faire réaliser les acquisitions foncières et les opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement ultérieur des terrains. Ces acquisitions et opérations sont réalisées dans le cadre de programmes pluriannuels adoptés par le conseil d'administration de ces établissements qui, tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat, déterminent les objectifs d'acquisitions destinées à la réalisation de logements locatifs sociaux. Un régime de taxe spéciale d'équipement unique est institué pour ces établissements publics réalisant exclusivement des opérations foncières. Le produit de cette taxe est arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement public dans la limite d'un plafond fixé à 20 euros (**article 97**).

Les articles 95 et 96 visent les cessions d'immeubles domaniaux en vue de la réalisation de programmes de logement social. Le code du domaine de l'Etat est complété par un article L. 66-2 autorisant l'Etat à procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social. La différence entre la valeur vénale et le prix de cession ne peut dépasser un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat. Un rapport annuel dressera le bilan de ces opérations.

L'article 98 prévoit que l'occupant d'un logement HLM dont le bail a été résilié par une décision judiciaire pour défaut de paiement de loyer et de charges a droit au versement de l'aide personnalisée au logement lorsqu'il a signé avec l'organisme bailleur un protocole d'accord indiquant leurs engagements respectifs. L'occupant s'engage à respecter le paiement régulier de l'indemnité d'occupation et des charges telles que fixées dans la décision judiciaire et à respecter un plan d'apurement de sa dette envers le bailleur approuvé par la commission compétente pour assurer le maintien du versement de l'aide en cas d'impayés ; le plan est joint au protocole. Le bailleur social, lui, s'engage, sous réserve du respect des engagements du locataire, à renoncer à la poursuite de la procédure d'expulsion. Si les engagements pris par l'occupant ne sont pas respectés, le bailleur retrouve le plein exercice de son droit de faire exécuter la décision judiciaire prononçant ou constatant la résiliation du bail. Dans le cas contraire, l'article prévoit qu'un bail est signé au terme du protocole.

Cet article prévoit également que, dans le cas où le locataire d'un organisme d'habitation à loyer modéré ou d'une société d'économie mixte dont le bail a été résilié pour défaut de paiement des loyers et des charges, a apuré sa dette locative et paie l'indemnité d'occupation et les charges telles que fixées par la décision judiciaire, il doit être réputé titulaire d'un bail et la signature du bail doit intervenir dans les meilleurs délais.

Les modalités de ce droit à l'aide personnalisée au logement pendant la période comprise entre la résiliation du bail et la conclusion du protocole ont été précisé par les décrets n° 2005-588 du 27 mai 2005 relatif à l'aide personnalisée au logement et modifiant le code de la construction et de l'habitation et par le décret en Conseil d'Etat n° 2005-1164 du 13 septembre 2005 relatif à l'allocation de logement à caractère social et modifiant le code de la sécurité sociales le décret en Conseil d'Etat n° 2005-1165 du 13 septembre 2005 relatif à l'allocation de logement familiale modifiant le code de la sécurité sociale.

L'article 99 érige le respect du délai de trois mois entre la saisine de la commission de la section départementale des aides publiques au logement ou de l'organisme payeur et l'assignation aux fins de constat de résiliation du bail, prévu aux articles L. 353-15-1 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation, en condition de recevabilité de la demande d'assignation, afin de lui conférer le caractère de formalité substantielle.

L'article 102 modifie la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière et l'article L. 261-10 du code de la construction et de l'habitation, afin de permettre une mise en œuvre juridiquement encadrée du prêt social de location-accession (PSLA), créé dans le cadre du projet de loi de finances n° 2003-1311 pour 2004, mais qui n'a pas pu encore être proposé à des locataires, faute de ce cadre juridique. Ce prêt social « location-accession » (PSLA) est un prêt conventionné destiné aux ménages les plus modestes, dont le revenu est inférieur ou égal à 2 SMIC. Ce nouveau prêt bénéficie des mêmes avantages fiscaux que le prêt locatif social (PLS), c'est-à-dire d'une TVA à taux réduit (5,5 %) et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans, ce qui représente, selon les informations fournies par le ministère délégué au logement et à la ville, une aide de plus de 15 000 euros par ménage. Ce régime s'applique aux opérations de construction ou d'acquisition de logements neufs réalisées par les promoteurs.

L'article 105 concerne le **défraiement des charges des organisations interprofessionnelles associées à l'Union d'économie sociale pour le logement**. Une fraction des sommes prélevées peut être reversée par l'union aux organisations interprofessionnelles d'employeurs et de salariés associées, en défraiement forfaitaire des charges que représente leur participation à l'ensemble des travaux et activités de l'union et de ses associés collecteurs. L'assemblée générale de l'union détermine annuellement le montant du défraiement qui est réparti par le conseil d'administration entre les organisations interprofessionnelles d'employeurs et de salariés associées sur la base d'un dossier établi par chaque organisation décrivant la nature des dépenses envisagées et rendant compte de l'emploi des sommes perçues au titre de l'année précédente. Ce défraiement est exclusif de tous autres

défraiements, indemnisations ou rémunérations par l'union de ces organisations et de leurs représentants permanents.

Enfin, parmi les mesures diverses, on peut relever la création:

- **d'un protocole d'accord sur l'apurement de la dette**, entre le bailleur et le locataire dont le bail a été résilié par décision judiciaire, afin de surseoir à l'expulsion du locataire. Le protocole vise les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL) résidant dans un logement locatif social. Il vaut titre d'occupation et donne droit à l'APL.

- **d'un droit au relogement pour les locataires-accédants**. La loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière a institué un contrat de location-accession à la propriété immobilière qui se présente comme une convention différant le transfert de propriété d'un logement à l'issue d'une période pendant laquelle l'occupant verse une redevance représentative de la jouissance de son habitation et de son droit personnel au transfert de propriété du bien. Afin de sécuriser les locataires-accédants, l'article 102 prévoit le droit au relogement du locataire-accédant en cas de résiliation du contrat, mais également lorsque le transfert de propriété n'a pas eu lieu au terme convenu.

B) Le parc locatif privé

La loi vise aussi à remobiliser les propriétaires privés de logements vacants et à remettre sur le marché de nouveaux logements, notamment en développant la location par l'intermédiaire d'associations d'insertion et en luttant contre l'insalubrité.

L'article 107 de la loi prévoit ainsi que des crédits supplémentaires seront affectés à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat, entre 2005 et 2009, afin de financer la réhabilitation de 200 000 logements à loyers conventionnés ou réglementés et contribuer à la remise sur le marché locatif de logements vacants. L'ANAH sera dotée de 70 millions d'euros supplémentaires en autorisations de programme et crédits de paiement en 2005, puis de 140 millions d'euros supplémentaires d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement par an de 2006 à 2009.

La loi prévoit également une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties **pour les logements pris à bail dans les conditions définies par les articles L.252-1 à L.252-4 du code de la construction et de l'habitation, ceci pendant toute la durée du bail (article 108).**

Par ailleurs, **un important dispositif fiscal en matière d'investissement locatif** est mis en place à compter du 1er janvier 2005 (article 108 et suivants). Afin de favoriser la location de logements par le biais d'associations d'insertion,

l'article 109 de la loi prévoit que le dispositif de l'amortissement « Robien », créé par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, peut être cumulé avec une déduction fiscale forfaitaire majorée (40 % au lieu de 6 %) lorsque certaines conditions, détaillées **aux articles 109 à 112 de la loi, sont respectées.**

Afin d'inciter les **bailleurs à remettre leurs logements vacants sur le marché**, de préférence dans le cadre d'un conventionnement, qui permet l'application d'un loyer plafonné et donc le logement des personnes les plus défavorisées par les niveaux actuels des loyers du marché libre, diverses dispositions sont prévues :

- **l'exonération de la contribution sur les revenus locatifs (CRL)** de 2,5 % payée par le bailleur en proportion de ses revenus fonciers qui s'applique pour trois ans, d'une part, aux logements appartenant à des unions d'économie sociale dont les dirigeants de droit ou de fait ne sont pas rémunérés et dont les logements sont mis à la disposition de personnes défavorisées (article 111) et, d'autre part, aux logements vacants depuis plus de douze mois, réhabilités puis loués dans le cadre d'un convention avec l'Etat (article 112).

- **la modification du conseil d'administration de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat**, l'ANAH (article 114). Elle est désormais administrée par un conseil d'administration composé, outre le président, à parts égales, d'une part, de représentants de l'Etat, des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des conseils généraux et, d'autre part, de représentants des propriétaires, des locataires, des professionnels de l'immobilier et de personnalités qualifiées. Elle fait l'objet du **décret en Conseil d'Etat** n° 2005-1449 du 25 novembre 2005 modifiant le code de la construction et de l'habitation.

- l'octroi de la qualité de syndics et d'administrateurs de biens aux organismes HLM qui peuvent, avec l'accord du maire de la commune d'implantation, gérer des logements situés dans le périmètre d'une opération programmée pour l'amélioration de l'habitat (OPAH) ou des logements vacants depuis plus d'un an et appartenant à des personnes privées (**article 117**).

- **la transmission par l'administration fiscale aux collectivités locales** qui en feront la demande, la liste des logements vacants dont ils disposent dans le cadre de l'établissement de la taxe d'habitation (**article 118**).

Par ailleurs, la loi autorise le gouvernement à prendre par ordonnances les mesures nécessaires à **la lutte contre l'insalubrité et le péril ainsi que celles permettant de lutter contre les établissements hébergeant des personnes dans des conditions indignes (article 122)**. Ces ordonnances qui seront prises dans

un délai de douze mois suivant la publication de la loi et de seize mois pour le dispositif de séquestre immobilier spécial porteront notamment sur :

- la **simplification et l'harmonisation des divers dispositifs de police administrative** ;
- la **préservation des droits des occupants et propriétaires** de bonne foi ;
- le **traitement des situations d'insalubrité** en cas d'urgence ;
- la création d'un dispositif de séquestre immobilier spécial afin de permettre à la collectivité ayant assuré les travaux d'office ou supporté des dépenses d'hébergement ou de relogement des occupants incombant au propriétaire, de récupérer tout ou partie de sa créance.

La loi apporte enfin divers ajustements aux règles régissant les rapports locatifs et les copropriétés :

- une possibilité de dérogation aux normes de décence : le décret définissant les caractéristiques de décence des logements pourra prévoir des dérogations aux normes de surface et de volume, si les logements –en pratique, le plus souvent, des chambres de service- sont loués par l'intermédiaire d'une association d'insertion par le logement d'un centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).
- l'élargissement de la prescription quinquennale aux charges locatives : la prescription de cinq ans applicable aux loyers est étendue aux charges locatives, alors qu'auparavant, le délai de prescription était de 30 ans. Les logements soumis à la loi de 1948 ou à la législation HLM restent soumis au délai abrégé de trois ans.
- le renforcement de la protection des locataires de logements meublés : le régime relatif aux bailleurs qui louent habituellement plus de quatre logements meublés est élargi à tous les bailleurs en meublé. Le locataire bénéficie désormais automatiquement d'un contrat écrit, d'une durée minimale d'un an, reconductible tacitement. Par ailleurs, les motifs de non renouvellement du contrat par le bailleur sont désormais précisés par la loi et se rapprochent de la législation relative aux locations vides. Enfin, le locataire peut résilier son contrat à tout moment sous réserve du respect d'un préavis d'un mois.
- le report d'un an de l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la comptabilité des copropriétés, au 1er janvier 2006.

C) Des modifications apportées à la procédure de surendettement

Divers amendements ont complété les avancées opérées par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine :

- le « reste à vivre » est calculé par la commission de surendettement lorsqu'elle fixe le montant des remboursements, de manière à ce que le ménage puisse faire face aux dépenses courantes. Il ne peut être inférieur au revenu minimum d'insertion.

L'article 124 de la loi prévoit qu'il devra désormais intégrer les dépenses de logement, de nourriture et de scolarité dans la limite d'un plafond.

- **L'article 125** de la loi instaure une priorité pour les dettes locatives dans les procédures de traitement du surendettement. Jusqu'à maintenant, les créances locatives étaient en général traitées après celles des établissements de crédit, même si aucune priorité légale n'existait. Là encore, l'objectif de cette mesure est de sécuriser les bailleurs afin de les inciter à remettre leurs logements sur le marché.

- le fichier national des incidents de paiements est géré par la Banque de France et recense les incidents liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour les besoins non professionnels. **L'article 126** de la loi prévoit que, désormais, les frais d'inscription au fichier ne peuvent plus être facturés aux personnes concernées.

IV – Mesures diverses

Enfin, parmi les autres mesures prévues dans la loi de programmation pour la cohésion sociale, signalons plus particulièrement **la possibilité désormais offerte aux EPCI à fiscalité propre d'exercer directement l'action sociale d'intérêt communautaire.**

L'article 60 de la loi du 18 janvier 2005 dispose que les communautés de communes (paragraphe I), les communautés d'agglomération (paragraphe II) peuvent dorénavant exercer leurs compétences dans le champ de l'action sociale d'intérêt communautaire. Ces structures peuvent toutefois en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale qu'elles auront créé à cet effet (paragraphe II) ou s'il existe déjà, mis en conformité avec la loi au plus tard le 31 décembre 2006 (paragraphe IV).

De même les autres compétences exercées traditionnellement par les centres actions sociales des communes membres de l'EPCI pourront être transférées au centre intercommunal d'action sociale.

Ce centre intercommunal d'action sociale peut également porter les actions des ateliers et chantiers d'insertion des personnes en difficulté pour la recherche d'embauche (article 66 de la loi du 18 janvier 2005), au même titre que les centres communaux d'action sociale ou les organismes de droit privé à but non lucratif.

8. Loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement

Travaux préparatoires :

Assemblée nationale (1ère lecture)

Projet de loi n° 2352 de M. Dominique PERBEN, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, déposé à l'Assemblée Nationale le 4 juin 2005

Rapport n° 2404 de M. Jean-Pierre GRAND, député, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 22 juin 2005

Texte n° 456 adopté par l'Assemblée nationale le 27 juin 2005

Sénat (adoption définitive)

Texte n° 431 (2004-2005) transmis au Sénat le 28 juin 2005

Proposition de loi n° 278 (2004-2005) de M. Jean-Pierre BEL et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 5 avril 2005

Proposition de loi n° 279 (2004-2005) de M. Paul BLANC et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 5 avril 2005

Rapport n° 458 (2004-2005) de M. Jean-Pierre SUEUR, fait au nom de la commission des lois, déposé le 6 juillet 2005

Texte n° 136 (2004-2005) adopté définitivement par le Sénat le 11 juillet 2005

1. UNE RÉFORME RENDUE NÉCESSAIRE PAR L'INCOMPATIBILITÉ DU DROIT INTERNE AVEC LE DROIT EUROPÉEN

a) Le droit français jusqu'à présent applicable aux conventions d'aménagement

En application de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier **l'étude et la réalisation d'opérations d'aménagement** à toute personne publique ou privée y ayant vocation (et sauf à y procéder eux-mêmes directement, en régie).

Les opérations d'aménagement sont, quant à elles, définies à l'article L. 300-1 dudit code par leur objet : mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, favoriser le développement des loisirs et du tourisme, réaliser

des équipements collectifs, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

L'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics pouvaient, jusqu'à présent, recourir à deux types de contrat pour l'étude et la réalisation d'une opération d'aménagement, à savoir :

- les **conventions d'aménagement**, qui sont conclues aux risques et périls de l'aménageur dont la rémunération ne peut provenir que des résultats de l'opération ;

- les **conventions publiques d'aménagement**, appelées « concessions d'aménagement » jusqu'à la loi n° 2000-1028 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, qui permettent à leurs titulaires de bénéficier d'une **participation de la collectivité publique** et de **prérogatives de puissance publique**, telles que le droit d'exproprier et de préempter. De ce fait, seules les sociétés d'économie mixte locales, les sociétés d'économie mixte dont le capital est détenu à plus de la moitié par une ou plusieurs collectivités publiques et les établissements publics pouvaient être titulaires de conventions publiques d'aménagement.

La passation des conventions d'aménagement ne faisait, jusqu'alors, l'objet d'aucune obligation particulière de publicité et de mise en concurrence dans notre droit interne. En effet, ces conventions sont considérées, en France, comme des contrats **sui generis** qui ne sont ni des marchés publics (soumis au code du même nom), ni des délégations de service public (soumises aux dispositions de la « loi Sapin » n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques).

Cette analyse avait été notamment consacrée par la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, qui a modifié l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme afin d'y préciser que les conventions et concessions d'aménagement n'étaient pas soumises aux dispositions de la « loi Sapin ». La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain a confirmé cette exemption, s'agissant uniquement des conventions publiques d'aménagement.

b) Un droit interne jugé incompatible avec les principes généraux posés par les traités européens

Toutefois, la Commission des Communautés européennes a contesté, par une lettre de mise en demeure adressée à la France en 2001 puis, le 5 février 2004, par un avis motivé, la compatibilité de notre droit interne applicable aux conventions d'aménagement **avec les principes communautaires de**

neutralité à l'égard du statut public ou privé des entreprises, de non discrimination et d'égalité de traitement entre les acteurs économiques.

En effet, selon la Commission : « *tout acte, qu'il soit contractuel ou unilatéral, par lequel une entité publique confie la prestation d'une activité économique à un tiers est à examiner à la lumière des règles et des principes découlant du Traité, notamment en matière de liberté d'établissement et de libre prestation de services (articles 43 et 49 du traité CE), ces principes incluant notamment les principes de transparence, d'égalité de traitement, de proportionnalité et de reconnaissance mutuelle* » opposables à toute entité publique (Livre vert sur le droit communautaire des marchés publics et des concessions – avril 2004).

Il convient de souligner que ces principes fondamentaux, découlant directement des traités européens, s'appliquent **même dans le cas où les contrats en cause n'entrent pas dans le champ d'application des directives européennes relatives à la commande publique** (Cour de justice des communautés européennes : affaire C-324/98 Telaustria 7 décembre 2000), comme c'est notamment le cas pour les conventions d'aménagement.

Cette interprétation communautaire a d'ailleurs été récemment confirmée par le juge administratif français.

La cour administrative d'appel de Bordeaux a ainsi estimé, dans un arrêt du 9 novembre 2004, qu'**une convention d'aménagement** conclue par une commune, et dispensée de mise en concurrence en droit français :

« n'était pas pour autant exclue du champ d'application des règles fondamentales posées par le traité de l'Union, qui soumettent l'ensemble des contrats conclus par les pouvoirs adjudicateurs (personnes publiques) aux obligations minimales de publicité et de transparence propres à assurer l'égalité d'accès à ces contrats ;

« que, par suite, ladite convention, qui a été conclue sans aucune formalité préalable de publicité et de mise en concurrence, est entachée de nullité et ne confère aucun droit de nature contractuelle (au cocontractant de la commune) ».

c) La mise en conformité du droit interne avec le droit communautaire : la loi du 20 juillet 2005

Tirant les conséquences de cette jurisprudence et de la mise en demeure de la Commission européenne, la présente loi vise donc à mettre le droit français, applicable aux conventions d'aménagement, en conformité avec les principes fondamentaux du droit communautaire :

- par la définition d'**un régime juridique unique**, mettant désormais les aménageurs publics et privés sur un strict pied d'égalité (point 2 ci-après) ;

- et par l'obligation, explicitement posée en droit interne, de soumettre ces « concessions d'aménagement » à des **formalités préalables de publicité et de mise en concurrence** (point 3).

Afin de ne pas compromettre la sécurité juridique des conventions déjà conclues (et des opérations d'aménagement déjà réalisées ou engagées) sans publicité ni mise en concurrence préalables, celles-ci bénéficient d'une **validation législative** (point 4).

Le nouveau cadre juridique ainsi défini doit encore faire l'objet **de précisions et d'aménagements ultérieurs** (point 5).

Enfin, il convient de souligner que cette adaptation du droit français des conventions d'aménagement aux règles communautaires a fait l'objet d'un large consensus.

La majorité et l'opposition sénatoriales avaient déjà déposé, chacune, une proposition de loi sur le même sujet. Par ailleurs, la présente loi a été adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale et au Sénat.

2. LA DÉFINITION D'UN RÉGIME UNIQUE DES « CONCESSIONS D'AMÉNAGEMENT », MET DÉSORMAIS LES AMÉNAGEURS PUBLICS ET PRIVÉS SUR UN STRICT PIED D'ÉGALITÉ

a) Le cadre général

La loi du 20 juillet 2005 soumet désormais les conventions d'aménagement, qui reprennent la dénomination de « concessions d'aménagement », à un régime unique, rénové et ouvert à la concurrence. Ces concessions « unifiées » peuvent ainsi être conclues, indifféremment, avec toute personne publique ou privée.

Conformément au principe communautaire de neutralité, les concessionnaires publics ou privés exercent les mêmes missions et peuvent bénéficier des mêmes prérogatives de puissance publique. Ils assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements prévus dans la concession ainsi que la réalisation des études nécessaires. Ils peuvent être chargés par le concédant d'acquérir les biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par voie d'expropriation et de préemption. Enfin, ils procèdent à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession (**article premier**).

La loi définit par ailleurs le contenu minimum des concessions d'aménagement (Cf: ci-après), autorise le concédant à apporter une participation financière à l'opération, quel que soit le statut juridique du concessionnaire, et précise les conditions dans lesquelles, lorsqu'une telle participation est prévue, le concédant exerce un **contrôle** particulier sur les comptes du concessionnaires (**article 2**). La participation financière **d'une collectivité territoriale concédante** doit être approuvée par son organe délibérant ; il en est de même en cas d'avenant (obligatoire) au traité **révisant cette participation**.

Le contenu obligatoire des concessions d'aménagement (article 2)

Les obligations imposées à toutes les concessions d'aménagement

Le contrat, dénommé « traité de concession d'aménagement », doit obligatoirement préciser :

- son objet, sa durée et les conditions dans lesquelles il peut être éventuellement prorogé ou modifié ;
- les conditions de rachat, de résiliation ou de déchéance par le concédant ainsi que, éventuellement, les conditions et les modalités d'indemnisation du concessionnaire.

Les obligations imposées aux seules concessions prévoyant une participation du concédant au coût de l'opération

Le traité de concession doit alors préciser, sous peine de nullité :

- les modalités de la participation du concédant, cette participation pouvant d'ailleurs prendre la forme **d'apports en nature (terrains)** ;
- son montant total et, s'il y a lieu, sa répartition en tranches annuelles ;
- les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le concédant, le concessionnaire devant fournir chaque année à cet effet un compte rendu financier comportant divers documents justificatifs en annexe. Le concédant a le droit de contrôler les renseignements fournis, ses agents accrédités pouvant se faire présenter toutes pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification. Par ailleurs, **si le concédant est une collectivité territoriale (ou un groupement)**, les documents fournis par le concessionnaire sont obligatoirement soumis, dans un délai de trois mois suivant leur communication, à l'examen de l'organe délibérant, qui se prononce par un vote.

Enfin, la loi du 20 juillet 2005 modifie les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux zones d'aménagement concerté et à l'exercice du droit de préemption urbain dans les zones d'aménagement différé ainsi que celles du code général des collectivités territoriales relatives aux conventions d'aménagement conclues par les sociétés d'économies mixtes locales, **afin de les mettre en cohérence avec le nouveau régime applicable aux concessions d'aménagement (articles 4, 5, 6).**

b) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale au projet de loi initial, et confirmées par le Sénat

L'Assemblée nationale a **élargi le champ des missions des concessionnaires** en leur confiant la réalisation de **toutes missions nécessaires à l'exécution des opérations d'aménagement (article premier).**

Elle a précisé que la participation du concédant au coût d'une opération d'aménagement peut prendre la forme d'un apport financier ou **d'un apport en terrains (article 2).**

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a rendu **facultative**, et non plus obligatoire, **la mention** dans les zones d'aménagement concerté prévues par un PLU **de la localisation des équipements publics (article 7).**

Les règles relatives à l'utilisation et à l'aliénation des biens acquis par l'exercice du droit de préemption ont été également modifiées **par coordination (article 8).**

En outre, et par analogie avec le régime applicable à la voirie départementale, l'Assemblée nationale a soumis à une **enquête publique préalable** les délibérations du conseil municipal concernant l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, l'ouverture, le redressement et l'élargissement des voies communales **(article 9).**

Elle a également **prorogé de six mois** (soit jusqu'au 9 juin 2006) le **déla**i accordé au Gouvernement par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit pour **réformer par ordonnance les différents régimes d'enquêtes publiques (article 10).**

3. DES CONVENTIONS EXPLICITEMENT SOUMISES À DES OBLIGATIONS PRÉALABLES DE PUBLICITÉ ET DE MISE EN CONCURRENCE

a) Les concessions d'aménagements proprement dites

Les concessions d'aménagement doivent désormais être **passées selon des règles de publicité et de mise en concurrence** définies par décret en Conseil

d'Etat (**article premier**). L'autorité publique concédante ne peut donc plus choisir le concessionnaire « de gré à gré ».

A la date de rédaction de la présente note, le décret sus-mentionné n'avait pas encore été publié.

A l'occasion de l'examen du projet de loi au Sénat, M. Léon Bertrand, ministre délégué, a indiqué que ce décret « *s'inspirera des mécanismes prévus par la « loi Sapin », en les adaptant aux particularités des opérations d'aménagement. Il est envisagé de fixer des règles différentes en fonction du montant de la participation financière de la collectivité à l'opération d'aménagement. Lorsque celui-ci sera inférieur à un seuil de l'ordre de 150.000 euros, la collectivité publique sera tenue à une simple information. Lorsque le montant de la participation sera supérieur à ce seuil, la collectivité devra faire une publicité, adresser un dossier aux candidats et désigner une commission spéciale élue à la représentation proportionnelle, qui désignera le candidat à retenir.* »

Rappelons, par ailleurs, que **les études préalables** à la concession d'aménagement doivent faire l'objet d'un **marché public spécifique de services**, conformément à l'avis motivé de la Commission européenne en date du 5 février 2004.

L'article 3 de la loi dispense toutefois d'obligation de publicité et de mise en concurrence les concessions d'aménagement conclues entre un concédant et un aménageur sur lequel il exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de son activité avec lui et, le cas échéant, les autres personnes publiques qui le contrôlent.

Cette dernière disposition fait directement référence aux **prestations intégrées** (également dénommées contrats « **in house** ») qui, en droit communautaire, sont expressément exclues des obligations de publicité et de mise en concurrence (Cf : ci-après).

La définition des « prestations intégrées »

Dans son arrêt « Teckal » du 18 novembre 1998, la Cour de justice des Communautés européennes a admis que les obligations de publicité et de mise en concurrence posées par les directives européennes relatives aux marchés publics ne jouaient pas quand (première condition) l'entité adjudicatrice **exerce sur son cocontractant « un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services »** et quand (deuxième condition cumulative) **ce cocontractant « réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui (le) détiennent. »**

Ces deux conditions sont appréciées strictement aussi bien par le juge européen que par les juridictions françaises. Ainsi, les contrats conclus par les personnes publiques **avec des sociétés composées pour partie de capitaux privés sont exclus** de la qualification de « prestations intégrées » et entrent, par conséquent, dans le champ d'application des règles de publicité et de mise en concurrence.

Les contrats passés entre une collectivité territoriale et une société d'économie mixte locale ne peuvent donc pas entrer dans la catégorie des « prestations intégrées » (l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales exigeant la participation d'au moins une personne privée au capital de ces sociétés).

b) Les contrats d'études, de maîtrise d'oeuvre et de travaux passés par le titulaire d'une concession d'aménagement

Un aménageur ne peut réaliser, seul, la totalité des missions qui lui sont imparties dans le cadre d'une concession d'aménagement. Il a donc nécessairement recours, par voie de contrats, aux prestations d'autres intervenants.

Lorsqu'ils sont conclus par l'Etat et ses établissements publics (autres que les établissements publics industriels et commerciaux), les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ou par les mandataires des personnes publiques précitées, ces contrats sont soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence prévues par le **code des marchés publics**.

Lorsque ces contrats sont passés par des entités qui, bien que considérées comme étant des « pouvoirs adjudicateurs » au sens des directives européennes relatives aux marchés publics, ne relèvent pas du champ d'application du code français des marchés publics, lesdits contrats sont alors soumis aux règles définies par **l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics** (sont concernées, notamment, les sociétés d'économie mixte).

En revanche, jusqu'à présent, les contrats conclus avec leurs prestataires de services et leurs fournisseurs par les aménageurs privés (stricto sensu) n'étaient soumis à aucune obligation de publicité et de mise en concurrence.

Or, **l'article 3** de la présente loi dispose désormais que « *lorsque le concessionnaire n'est pas soumis au code des marchés publics ou aux dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005, les contrats d'études, de maîtrise d'oeuvre et de travaux conclus par lui pour l'exécution de la concession sont*

soumis à une procédure de publicité et de mise en concurrence définie par décret en Conseil d'Etat. »

Le décret sus-mentionné n'était pas publié à la date de rédaction de la présente note.

Toutefois, à l'occasion de l'examen du projet de loi au Parlement, M. Léon Bertrand, ministre délégué, a indiqué que **ce décret devrait établir une distinction entre les opérations d'aménagement bénéficiant d'un financement public et celles qui sont entièrement financées par l'aménageur privé**. Dans le premier cas, les modalités de passation des marchés conclus par l'aménageur privé seraient alignées sur celles prévues par l'ordonnance précitée du 6 juin 2005. Dans le second cas, une procédure de publicité et de transparence plus souple pourrait être définie. En effet, selon le ministre, il paraît difficile d'imposer des obligations identiques aux aménageurs privés bénéficiant d'une participation financière de la collectivité publique, et à ceux qui assument seuls le risque économique de l'opération d'aménagement.

4. LA VALIDATION LÉGISLATIVE DES CONVENTIONS DÉJÀ CONCLUES ET DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT DÉJÀ RÉALISÉES SANS PUBLICITÉ NI MISE EN CONCURRENCE PRÉALABLES

Pour assurer la sécurité juridique **des conventions d'aménagement déjà passées sans publicité ni mise en concurrence préalables et des opérations d'aménagement déjà réalisées ou engagées à ce titre**, l'Assemblée nationale a procédé à leur **validation législative (article 11)**.

Toutefois, cette validation est **doublement limitée** :

- d'une part, elle ne remet pas en cause les décisions de justice ayant force de chose jugée ;
- d'autre part, elle ne couvre que **l'illégalité résultant de l'absence d'une procédure de publicité** permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes pour désigner l'aménageur.

5. UN CADRE JURIDIQUE POUVANT ENCORE FAIRE L'OBJET D'AMÉNAGEMENTS ULTÉRIEURS

Outre la publication attendue des deux décrets en Conseil d'Etat définissant les procédures de publicité et de mise en concurrence applicables aux concessions d'aménagement, le cadre juridique de l'aménagement urbain

pourrait être à nouveau modifié, en fonction des résultats du groupe de travail constitué au sujet de la création éventuelle de sociétés publiques locales.

En première lecture à l'Assemblée nationale, en effet, **un amendement avait été déposé**, notamment par sa commission des Affaires économiques, **visant à autoriser la création, à titre expérimental, de sociétés publiques locales d'aménagement** présentant les caractéristiques suivantes :

- un capital détenu en totalité, ensemble ou séparément, par les collectivités territoriales et leurs groupements ;
- une compétence géographique circonscrite au territoire des collectivités ou des groupements actionnaires ;
- des opérations ne pouvant être engagées que pour le compte des actionnaires, et non de la propre initiative des sociétés publiques locales d'aménagement.

Cet amendement a été retiré en séance publique après que le Gouvernement ait mis en évidence les difficultés juridiques en résultant, notamment au regard du droit des sociétés. Le ministre a toutefois pris l'engagement de constituer **un groupe de travail afin de préparer un texte donnant la possibilité aux collectivités qui le souhaitent de se doter de sociétés à capitaux entièrement publics, comme il en existe déjà dans divers pays européens**. Ce groupe de travail, auquel participe également le Sénat, doit achever ses travaux avant la fin de l'année 2005.

9. Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et assistants familiaux

Travaux préparatoires :

Première lecture

Sénat

Texte n° 201 (2003-2004) de M. Jean-François MATTEI, ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, déposé au Sénat le 4 février 2004
Rapport n° 298 (2003-2004) de M. Jean-Pierre FOURCADE, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 11 mai 2004
Amendements déposés sur ce texte
Compte rendu intégral des débats en séance publique (19 et 25 mai 2004)
Résumé des débats en séance publique
Synthèse des travaux du Sénat
Texte n° 77 (2003-2004) adopté par le Sénat le 25 mai 2004

Assemblée nationale

Texte n° 1623 transmis à l'Assemblée nationale le 26 mai 2004
Rapport n° 1663 de Mme Muriel MARLAND-MILITELLO, député, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 9 juin 2004
Texte n° 379 adopté avec modifications par l'Assemblée nationale le 10 février 2005

Deuxième lecture

Sénat

Texte n° 183 (2004-2005) transmis au Sénat le 10 février 2005
Rapport n° 260 (2004-2005) de M. André LARDEUX, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 23 mars 2005
Amendements déposés sur ce texte
Compte rendu intégral des débats en séance publique (30 mars 2005)
Résumé des débats en séance publique - scrutin public sur l'ensemble du texte
Texte n° 94 (2004-2005) adopté avec modifications par le Sénat le 30 mars 2005

Assemblée nationale

Texte n° 2224 transmis à l'Assemblée nationale le 31 mars 2005
Rapport n° 2230 de Mme Muriel MARLAND-MILITELLO, député, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 6 avril 2005
Texte n° 417 modifié par l'Assemblée nationale le 13 avril 2005

Commission mixte paritaire (accord)

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion (10 Mai 2005)

Rapport n° 328 (2004-2005) de M. André LARDEUX, sénateur et Mme Muriel MARLAND-MILITELLO, député, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 10 mai 2005 (numéro de dépôt à l'Assemblée Nationale : 2296)
Texte n° 117 (2004-2005) adopté définitivement par le Sénat le 15 juin 2005
Texte n° 450 adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 16 juin 2005

La France est l'un des premiers pays à avoir adopté des règles spécifiques pour les personnes qui accueillent habituellement à leur domicile des mineurs, moyennant rémunération.

Ce métier s'exerce sous deux formes principales : les assistants maternels non permanents accueillant à la journée des enfants confiés par leurs parents et les assistants maternels permanents assumant la garde d'enfants placés par l'aide sociale à l'enfance quand ils ne peuvent demeurer dans leur propre famille.

Leur statut résulte de la loi n° 77-503 du 17 mai 1977, qui a fait de l'ancienne activité de «nourrice » une profession réglementée, dont l'accès est soumis à l'obtention préalable d'un agrément accordé par le président du conseil général. Les premières actions de formation, laissées au libre choix des départements ont alors été mises en oeuvre tandis qu'on instaurait un mode de rémunération à la journée.

Ce statut a été renforcé par la loi n° 92-642 du 12 juillet 1992, qui a rendu la formation initiale obligatoire, a simplifié la procédure d'agrément et a institué une mensualisation de la rémunération des assistants maternels permanents, réduisant ainsi la précarité de la profession.

Ce texte propose plusieurs dispositions importantes parmi lesquelles la **séparation formelle des métiers d'assistants maternels non permanents, qui conservent l'appellation d'assistant maternel, et d'assistant maternel permanent, qui deviennent les nouveaux assistants familiaux**. Clairement distinguées, ces deux professions pourront se voir appliquer des **règles spécifiques en termes d'agrément, de formation et d'application du droit du travail**.

Plusieurs articles de ce texte concernent ainsi, plus ou moins directement, les collectivités territoriales et seront cités ci-après.

Selon l'article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et des familles, il peut être créé, dans toutes les communes ou leurs groupements, un relais assistants maternels (article 2).

Le rôle que joue la **commission départementale de l'accueil des jeunes enfants** auprès des assistants maternels a été élargi et sa composition intègre désormais des représentants des particuliers employeurs (article 3).

Un **projet de service de l'aide sociale à l'enfance** est mis en place **dans chaque département** (*article 4*), précisant, notamment, les possibilités d'accueil d'urgence.

Les conditions d'agrément applicables aux assistants maternels et familiaux sont également précisées (*article 7*).

L'article L. 421-3 du même code reprend, en les complétant, l'essentiel de ces dispositions, lorsqu'elles sont communes aux professions d'assistant maternel et d'assistant familial :

- l'agrément reste délivré par le président du conseil général du département de résidence du candidat ;

- les critères nationaux d'agrément sont définis par décret en Conseil d'Etat mais le président du conseil général peut, par décision motivée et à titre dérogatoire, les adapter pour répondre à des besoins spécifiques.

L'article L.421-6 du même code instaure **des délais différents pour l'obtention des agréments** d'assistant maternel ou d'assistant familial et prévoit différentes dispositions relatives à leur suspension et retrait (*article 8*). Lorsque la demande d'agrément concerne l'exercice de la profession d'assistant maternel, la décision du président du conseil général est notifiée dans un délai de trois mois à compter de cette demande. A défaut de notification d'une décision dans ce délai, l'agrément est réputé acquis.

Lorsque la demande d'agrément concerne l'exercice de la profession d'assistant familial, la décision du président du conseil général est notifiée dans un délai de quatre mois à compter de cette demande. A défaut de notification d'une décision dans ce délai, l'agrément est réputé acquis, ce délai pouvant être prolongé de deux mois suite à une décision motivée du président du conseil général.

Le président du conseil général doit procéder à la vérification, pour les assistants maternels, dans le délai d'un mois à compter de leur emménagement, de leurs nouvelles conditions de logement.

Selon l'article L-421-9 du même code, le président du conseil général informe du retrait, de la suspension ou de la modification du contenu de l'agrément de l'assistant maternel, les organismes débiteurs des aides à la famille ainsi que la personne morale employeur.

En vertu de **l'article L.421-14** du même code, tout assistant maternel agréé doit suivre une **formation** dont les modalités de mise en oeuvre par le département, la durée, le contenu et les conditions de validation sont définis par décret. Dans ce cadre, le département organise et finance l'accueil des

enfants confiés aux assistants maternels durant leur temps de formation (*article 9*).

Enfin, les assistants maternels et familiaux agréés deviennent prioritaires pour l'attribution des **logements sociaux** (*article 15*).

10. Loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports

Travaux préparatoires

Sénat Première lecture

Texte n° 452 (2003-2004) de M. Gilles de ROBIEN, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, déposé au Sénat le 29 septembre 2004

Travaux des commissions

Rapport n° 49 (2004-2005) de M. Jean-François LE GRAND, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 3 novembre 2004

Avis n° 54 (2004-2005) de M. Yvon COLLIN, fait au nom de la commission des finances, déposé le 4 novembre 2004

Assemblée nationale

Texte n° 1914 transmis à l'Assemblée nationale le 10 novembre 2004

Rapport n° 2045 de M. François-Michel GONNOT, député, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 26 janvier 2005

Avis n° 2055 de M. Charles de COURSON, député, fait au nom de la commission des finances, déposé le 2 février 2005

Texte n° 401 adopté avec modifications par l'Assemblée nationale le 15 mars 2005

Sénat Deuxième lecture

Texte n° 249 (2004-2005) transmis au Sénat le 15 mars 2005

Travaux de la commission des affaires économiques

Rapport n° 261 (2004-2005) de M. Jean-François LE GRAND, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 23 mars 2005

Texte n° 95 (2004-2005) adopté définitivement par le Sénat le 31 mars 2005

L'acte II de la décentralisation s'est traduit par d'importants transferts de compétences en faveur des collectivités territoriales, en particulier en ce qui concerne les grandes infrastructures de transport.

L'article 28 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux Libertés et responsabilités locales a ainsi prévu que la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aérodromes civils appartenant à l'Etat seraient transférés, **au plus tard, le 1er janvier 2007 aux collectivités territoriales ou à leurs groupements** dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures.

Aux termes de l'article 28 de la loi précitée, ce transfert est subordonné à une demande présentée par la collectivité présentée au plus tard le 1er juillet 2006 et notifiée à l'État et aux autres collectivités intéressées. Pour chaque aérodrome transféré, une convention doit être conclue entre l'Etat et le

bénéficiaire dans les conditions prévues à l'article L. 221-1 du code de l'aviation civile.

La loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, quand à elle, modernise le cadre juridique de l'exploitation des grands aéroports français par un large recours à la privatisation. Elle constitue, en effet, la première réforme législative d'ampleur depuis la Libération et vise au développement de leur activité dans un contexte de concurrence exacerbée.

Elle comporte **trois volets principaux** :

- **la transformation de l'établissement public Aéroport de Paris (ADP) en une société anonyme**, afin d'accroître sa capacité à financer les lourds investissements que demande son développement.

- **la mise en place de sociétés gestionnaires des grands aéroports régionaux**, qui auront vocation à se substituer aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) qui les exploitent actuellement dans le cadre de délégations de service public, celles-ci restant toutefois étroitement liées à la gestion en étant actionnaires de ces nouvelles sociétés de droit privé.

- enfin, **les modalités de calcul et de recouvrement des redevances aéroportuaires** qui pourront désormais intégrer la rémunération des capitaux investis par les exploitants des aéroports, ce qui permettra une clarification et un assainissement de leur situation économique et financière de nature à permettre leur développement.

Deux dispositifs intéressent plus particulièrement les collectivités territoriales

I - LE RÉGIME D'EXPLOITATION DES GRANDS AÉROPORTS RÉGIONAUX (ARTICLE 7)

Cet article tend à permettre que les grands aéroports aujourd'hui exploités par une chambre du commerce et d'industrie (CCI) le soient, à l'avenir, par une société commerciale de droit commun.

Il concerne les aéroports de Nice-Côte d'Azur, Lyon-Satolas, Marseille-Provence, Toulouse-Blagnac, Bordeaux-Mérignac, Strasbourg-Entzheim, Nantes-Atlantique, Montpellier-Méditerranée, Point-à-Pitre-Le Raizet, Fort-de-France-Le Lamentin, Saint-Denis-Gillot, Cayenne-Rochambeau.

Une CCI titulaire d'une concession aéroportuaire peut désormais demander à l'Etat l'autorisation de céder cette concession à une société dont elle est elle-même actionnaire.

A sa création, cette nouvelle société doit être détenue majoritairement par des personnes publiques y compris la CCI titulaire de la CCI concédée. **Les collectivités territoriales peuvent, par dérogation au code général des**

collectivités territoriales (CGCT), prendre des participations dans ces sociétés.

A l'occasion de cette cession, le contrat de concession est mis en conformité avec les dispositions d'un cahier des charges type défini par décret. Le Sénat a souhaité que la concession puisse être prolongée pour une durée maximale de quarante ans, au lieu de vingt ans, pour garantir l'amortissement des investissements lourds que demande un grand aéroport.

L'article 7 précise que la cession de la concession aéroportuaire n'est pas soumise aux dispositions de la loi du 29 janvier 1993 relatives aux conditions de passation des délégations de service public. En effet, celle-ci prévoit les modalités d'appels d'offres publics et de mise en concurrence pour l'attribution des concessions. La concession cédée passant ici de la CCI à une société dont la CCI est nécessairement actionnaire, soit une forme de continuité de la délégation, il n'y aura donc pas lieu de procéder à un nouvel appel d'offres pour déterminer l'attribution de cette concession.

Les agents des CCI affectés à la concession sont mis à la disposition de la nouvelle société concessionnaire pour une durée de dix ans, sur la base d'une convention entre la CCI et la nouvelle société. L'Assemblée nationale a tenu à préciser que les agents publics des CCI qui n'accepteraient pas de conclure un contrat de travail avec la société aéroportuaire après dix années de mise à disposition seraient de droit réintégrés au sein de leur CCI d'origine.

II- LA PERCEPTION DE REDEVANCES DOMANIALES PAR LES EXPLOITANTS D'AÉRODROMES APPARTENANT À DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (ARTICLE 9)

L'article 9 de la loi vise les aérodrômes appartenant à des collectivités territoriales et donne une base législative aux conditions de perception des redevances domaniales assises sur les terrains aéroportuares de ces collectivités.

Il crée à cet effet un nouvel **article L. 224-3 dans le code de l'aviation civile** qui autorise, lorsque l'aérodrome est établi sur le domaine public, la perception par l'exploitant de redevances domaniales.

Ces redevances peuvent tenir compte des avantages de toute nature procurés à l'occupant ou au bénéficiaire du domaine. Les taux de ces redevances peuvent être fixés par l'exploitant d'aérodrome, sous réserve, pour les aérodrômes n'appartenant pas à l'Etat, de l'accord du signataire de la convention susmentionnée.

Le législateur a souhaité que les collectivités territoriales gardent ainsi le contrôle sur la perception de ces redevances par l'exploitant.

11. Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

Travaux préparatoires :

Première lecture

Assemblée nationale

Texte n° 1058 de M. Hervé GAYMARD, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, déposé à l'Assemblée Nationale le 3 septembre 2003

Rapport n° 1333 de MM. Yves COUSSAIN, député, Jean-Claude LEMOINE, député et Francis SAINT-LEGER, député, fait au nom de la commission des affaires économiques (tableau comparatif), déposé le 7 janvier 2004

Texte n° 252 adopté avec modifications par l'Assemblée nationale le 30 janvier 2004

Sénat

Texte n° 192 (2003-2004) transmis au Sénat le 3 février 2004

Rapport n° 251, tome I (2003-2004) de MM. Jean-Paul EMORINE et Ladislas PONIATOWSKI, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 8 avril 2004

Rapport n° 251, tome II (2003-2004) de MM. Jean-Paul EMORINE et Ladislas PONIATOWSKI, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 8 avril 2004

Avis n° 264 (2003-2004) de M. Joël BOURDIN, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 avril 2004

Avis n° 265 (2003-2004) de M. Pierre MARTIN, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 14 avril 2004

Texte n° 76 (2003-2004) modifié par le Sénat le 18 mai 2004

Deuxième lecture

Assemblée nationale

Texte n° 1614 transmis à l'Assemblée nationale le 19 mai 2004

Rapport n° 1828 de MM. Yves GOUSSAIN, député, Jean-Claude LEMOINE, député et Francis SAINT-LEGER, député, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 29 septembre 2004

Texte n° 340 adopté avec modifications par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2004

Sénat

Texte n° 27 (2004-2005) transmis au Sénat le 15 octobre 2004

Rapport n° 138 (2004-2005) de MM. Jean-Paul EMORINE et Ladislas PONIATOWSKI, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 21 décembre 2004

Texte n° 46 (2004-2005) adopté avec modifications par le Sénat le 27 janvier 2005

Commission mixte paritaire

Rapport n° 175 (2004-2005) de MM. Jean-Paul EMORINE, sénateur, Ladislas PONIATOWSKI, sénateur, Francis SAINT-LEGER, député, Yves COUSSAIN, député et Jean-Claude LEMOINE, député, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 3 février 2005 (numéro de dépôt à l'Assemblée Nationale : 2057)

Texte n° 380 adopté par l'Assemblée nationale le 10 février 2005

La loi n°2005-157 du 23 février 2005 *relative au développement des territoires ruraux* constitue le chantier législatif le plus important concernant le monde rural depuis la loi *d'orientation pour le développement du territoire* du 4 février 1995. Elle s'est donné pour objectif d'apporter des réponses globales aux problèmes du monde rural : sa préparation a mobilisé le concours de plus ministères dont ceux de l'Agriculture, des Transports, de l'Ecologie, du Budget, des Affaires sociales, et de l'Aménagement du Territoire.

Les moyens mis en œuvre s'inscrivent dans la durée et tendent à répondre aux attentes du monde rural avec des outils nouveaux. Comme le déclarait en effet le Ministre de l'Agriculture lors du débat au Sénat, cette loi a pour ambition de traduire « *l'engagement du Président de la République (pris devant les Français en 2002) de définir une nouvelle politique en faveur de nos territoires ruraux* »¹.

Le Parlement a soutenu cette volonté puisque la loi, à l'issue des lectures successives à l'Assemblée nationale et au Sénat de janvier 2004 à février 2005, compte 240 articles qui modifient une quinzaine de codes et autant de lois non codifiées.

La loi *relative au développement des territoires ruraux* comprend sept titres ainsi qu'un titre préliminaire :

- Le Titre préliminaire comprend un article unique qui rappelle notamment le **rôle de l'Etat** pour garantir la solidarité nationale en faveur des territoires ruraux et de montagne ;
- Le Titre Ier comprend des dispositions relatives au **développement des activités économiques** parmi lesquelles l'actualisation des zones de revitalisation rurale (ZRR), des mesures en faveur du développement rural, des mesures de soutien des activités agricoles et des mesures relatives à l'emploi ;
- Le Titre II comprend des dispositions relatives aux **instruments de gestion foncière** et à la rénovation du patrimoine bâti ;
- Le Titre III comprend des dispositions relatives à **l'accès aux services** parmi lesquelles notamment des dispositions incitatives à l'installation des professionnels de santé ainsi que des dispositions relatives à la santé vétérinaire et à la protection des végétaux ;
- Le Titre IV comprend des dispositions relatives aux **espaces naturels** et notamment des dispositions concernant la **gestion des forêts**, des dispositions concernant la protection et la mise en valeur des **espaces pastoraux**, des dispositions relatives à la préservation, à la restauration et à la valorisation des **zones humides**, des dispositions relatives aux **sites Natura 2000** et des dispositions relatives à la **chasse** ;

¹ *Sénat, Compte rendu intégral des débats, séance du 28 avril 2004, intervention de M. Hervé GAYMARD, Ministre de l'Agriculture*

- Le Titre V comprend des dispositions relatives à la **montagne** qui concernent en particulier les institutions montagnardes, le développement économique et social et l'urbanisme en montagne ;
- Le Titre VI est consacré à des dispositions relatives à certains établissements publics, notamment les **chambres d'agriculture** ;
- Le Titre VII comprend des dispositions spécifiques à l'**outre-mer**.

La loi s'inscrit assez largement dans la continuité des politiques menées en faveur du développement rural. Elle prévoit ainsi une adaptation et une modernisation des zones de revitalisation rurale (art 2 et suivants). Par ailleurs, elle modifie également le champ d'activité de certaines structures déjà existantes pour leur donner plus d'efficacité. C'est ainsi que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) voient leurs missions étendues à travers un droit de préemption (art. 73) afin qu'elles puissent préserver les territoires agricoles et naturels périurbains. Enfin, la loi comprend un nombre important de dispositions relatives au droit applicable aux exploitations agricoles et engage une véritable réforme de l'aménagement foncier rural qui constitue une modernisation indiscutable.

Pour autant, il serait trompeur de limiter l'apport de cette loi à un ensemble d'adaptations, de modernisations et d'extensions de dispositifs existants de toutes sortes. Elle comporte aussi des mesures novatrices pour régler les problèmes liés notamment au déclin de certaines zones rurales, aux difficultés d'accès aux services publics et à la dégradation de l'environnement rural périurbain. Elle traite aussi des nouvelles activités rurales comme le tourisme et des nouveaux phénomènes comme la périurbanisation.

Les aspects purement agricoles sont renvoyés à la discussion de la loi de *modernisation agricole*. Pour autant, l'aspect agricole du monde rural n'est pas oublié notamment lorsque cette activité entre en conflit avec d'autres usages. C'est pourquoi la loi comprend des dispositions visant à protéger les terres agricoles et à prévenir les conflits d'usage ainsi que des mesures relatives au soutien des activités agricoles et d'autres relatives au développement de la pluriactivité.

Mais la loi s'inscrit également dans la logique des autres réformes engagées depuis 2002, notamment en matière de décentralisation, d'organisation institutionnelle, de coopération entre le public et le privé et de protection de l'environnement.

1) La **décentralisation**, tout d'abord, est devenue un principe général d'organisation de la République depuis la révision de l'article 1^{er} de notre Constitution à la suite de l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003. La loi *relative aux territoires ruraux* tire les conséquences de cette évolution en transférant de nombreuses compétences aux collectivités territoriales.

C'est ainsi en particulier que l'article 83 transfère aux conseils généraux la responsabilité d'exécution des opérations d'aménagement foncier et leur donne la possibilité d'instituer des commissions communales ou intercommunales d'aménagement foncier (CCAF ou CIAF). Dans le même ordre d'idées, l'article 84 confie aux conseils généraux l'ensemble des étapes de préparation et d'exécution des opérations d'aménagement foncier rural, ce qui recouvre notamment le lancement des études d'aménagement, des enquêtes publiques et la décision finale de lancement des opérations d'aménagement foncier.

2) La volonté d'engager la **modernisation institutionnelle** est illustrée par certaines dispositions de la loi relatives à la montagne.

Partant du constat que de nombreux problèmes qui se posent au monde rural n'étaient pas du ressort d'un seul niveau de collectivité mais nécessitent la coopération de l'ensemble des collectivités parties prenantes, la loi permet, par exemple, la création d'« ententes de massif » sur une base interrégionale afin de mener une politique pour l'ensemble d'un massif ou bien la création d'un syndicat mixte ayant le même objet qu'une entente régionale, mais ne réunissant que les seuls départements du massif.

En mettant en place les institutions montagnardes prévues dès la loi de 1985 et en les adaptant pour tenir compte de « l'Acte II de la décentralisation », le présent texte participe à l'évolution de nos structures administratives vers plus de proximité, ce qui constituait une attente forte des élus de la Montagne.

3) La loi encourage également les **coopérations entre le public et le privé**. Afin de lutter efficacement contre la désertification et la fermeture des services publics, une coopération entre les services publics a été recherchée depuis une dizaine d'années à travers notamment l'expérience des maisons de services publics.

Si le bilan de cette politique est encourageant, il a néanmoins montré des lacunes dans certaines communes où la présence de services publics s'avérait insuffisante pour permettre, grâce à la mutualisation de leurs moyens, la création d'une offre satisfaisante. Par ailleurs, la disparition de services de première nécessité dans certains villages a fait grandir une attente vis-à-vis des communes pour qu'elles se substituent aux prestataires défaillants afin de maintenir un accès aux commerces de proximité.

La présente loi va donc plus loin en favorisant les collaborations entre privé et public, en permettant à des personnes privées de concourir à l'exercice du service public et en élargissant le champ d'intervention des communes dans le domaine des commerces de proximité. L'article 61 assouplit ainsi les règles de cumul d'un emploi public et d'un emploi privé dans les petites communes pour leur permettre de financer la création d'emplois à temps plein pour plusieurs employeurs, public et privé, sur le modèle du « multisalariat ». L'article 107 de la loi élargit également le domaine d'intervention des maisons de services public en

permettant la participation à leur fonctionnement de personnes privées dont l'activité ne relève pas d'une mission de service public.

A contrario, la loi prévoit dans son article 12 la possibilité pour les communes de confier à des associations ou à toute autre personne la création et la gestion de services de première nécessité, comme les stations-service, les hôtels, les restaurants, les magasins d'alimentation, en cas de défaillance de l'initiative privée. Ce dispositif, dont le Sénat a été à l'initiative, a vocation à s'appliquer dans des cas exceptionnels. En donnant aux communes les moyens d'intervenir dans l'urgence, et en entourant ce dispositif de toutes les garanties sur le plan juridique, la loi *relative au développement des territoires ruraux* donne l'exemple d'un texte pragmatique qui ne s'interdit aucune solution pour garantir l'existence de services aux habitants des zones rurales.

4) La protection de l'environnement constitue assurément une préoccupation majeure du gouvernement comme l'illustre l'adoption de la Charte de l'environnement voulue par le président de la République. On peut rappeler à cet égard que son article 6 prévoit que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

Cette recherche d'un équilibre entre économie et environnement dans une perspective de développement durable est présente sous de nombreux aspects dans la loi *relative au développement des territoires ruraux*. Elle constitue une traduction législative de la stratégie nationale du développement durable adoptée par le gouvernement le 3 juin 2003 et notamment de son axe relatif aux territoires. Dans cette perspective, la loi cherche à mieux connaître et à réduire les inégalités écologiques et sociales, à prendre en compte dans la gestion du patrimoine naturel les dimensions à la fois urbaine et bâtie, rurale et naturelle des territoires, et à mieux associer les collectivités locales à la gestion des territoires.

On peut observer, concernant par exemple les espaces forestiers, que l'article 117 prévoit des réductions et des exonérations d'impôts afin d'encourager la restructuration et la gestion des forêts privées. Dans le même esprit, l'article 137 prévoit un régime d'exonération de la taxe foncière destiné à protéger les zones humides. Dans ce dernier cas, l'objectif consiste en particulier à convaincre les propriétaires de ne pas mettre en culture des prairies et landes humides comme ces derniers pouvaient y être encouragés compte tenu des dispositions fiscales en vigueur.

Parmi les innovations relatives à la gestion du patrimoine naturel, on retiendra en particulier l'extension de la politique départementale des espaces naturels sensibles (ENS) aux espaces agricoles et naturels périurbains prévue par les articles 73 à 76 afin de lutter contre l'urbanisation tous azimuts de ces territoires. Grâce à ces dispositions, les départements seront en mesure de délimiter des périmètres d'intervention à l'intérieur desquels seront définis des programmes d'action déterminant « *les aménagements et les orientations de*

gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages ». Il est à noter en particulier qu'une fois inclus dans un périmètre, les terrains concernés ne pourront plus être intégrés dans un secteur urbanisable par les documents d'urbanisme. Enfin, des dispositions sont prévues pour permettre aux départements d'intervenir pour acquérir des terrains à l'intérieur des périmètres en vue de leur protection ou mise en valeur.

D'autres exemples auraient pu être cités qui, tous, vont dans le même sens, celui d'une recherche de développement équilibré et durable des territoires ruraux grâce à une coopération étroite des différents acteurs publics et à la création de dispositions juridiques nouvelles.

Bien entendu, un texte aussi long et complexe concernant un sujet aussi large et mouvant, dans ses problématiques comme dans ses enjeux géographiques et économiques, ne saurait atteindre la perfection. C'est pour cela que des observateurs n'ont pas hésité à en montrer les limites ou à en souligner les faiblesses. La loi *relative au développement des territoires ruraux* serait ainsi selon certains trop complexe, elle ne ferait pas un choix suffisamment clair entre protection et reconquête du milieu rural ou encore ses choix n'apparaîtraient pas assez distinctement compte tenu de l'articulation choisie entre le local et le national qui donnerait un trop grand pouvoir de blocage au élus locaux. Ces arguments ne sauraient être négligés par tous ceux qui auront à faire vivre ce texte, comme par le législateur qui aura à en évaluer les résultats, mais ils ne sauraient non plus emporter la conviction concernant les mérites véritables de cette loi.

En innovant dans ses dispositifs et en donnant une importance jamais connue à des préoccupations essentielles comme la protection de l'environnement, la loi relative au développement des territoires ruraux marque probablement une époque nouvelle dans les rapports de la société française à sa composante rurale qui devrait influencer grandement à l'avenir toute entreprise de législation sur ce sujet. A cet égard, il s'agit donc bien d'une rupture dans notre façon de voir le monde rural et de se comporter à son égard. Nul doute, dans ces conditions, que le législateur aura l'occasion d'évaluer et, si besoin, d'améliorer les outils nécessaires à la poursuite de l'objectif de développement durable et de mise en valeur du monde rural.

12. Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

Travaux préparatoires :

Première lecture

Sénat

Texte n° 287 (2002-2003) de MM. Nicolas ABOUT, Paul BLANC, Mme Sylvie DESMARESCAUX et plusieurs de leurs collègues, déposé au Sénat le 13 mai 2003
Texte n° 183 (2003-2004) de M. Jean-François MATTEI, ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, déposé au Sénat le 28 janvier 2004
Rapport n° 210, tome I (2003-2004) de M. Paul BLANC, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 11 février 2004 : rapport
Rapport n° 210, tome II (2003-2004) de M. Paul BLANC, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 11 février 2004 : auditions et tableau comparatif
Texte n° 64 (2003-2004) adopté par le Sénat le 1er mars 2004

Assemblée nationale

Texte n° 1465 transmis à l'Assemblée nationale le 2 mars 2004
Rapport n° 1599 de M. Jean-François CHOSSY, député, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 13 mai 2004
Texte n° 307 adopté avec modifications par l'Assemblée nationale le 15 juin 2004

Deuxième lecture

Sénat

Texte n° 346 (2003-2004) transmis au Sénat le 15 juin 2004
Rapport n° 20 (2004-2005) de M. Paul BLANC, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 13 octobre 2004
Texte n° 18 (2004-2005) adopté avec modifications par le Sénat le 21 octobre 2004

Assemblée nationale

Texte n° 1880 transmis à l'Assemblée nationale le 27 octobre 2004
Rapport n° 1991 de M. Jean-François CHOSSY, député, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 15 décembre 2004
Texte n° 371 modifié par l'Assemblée nationale le 18 janvier 2005

Commission mixte paritaire

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion (25 Janvier 2005)
Rapport n° 152 (2004-2005) de MM. Paul BLANC, sénateur et Jean-François CHOSSY, député, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 25 janvier 2005 (numéro de dépôt à l'Assemblée Nationale : 2038)
Texte n° 45 (2004-2005) adopté par le Sénat le 27 janvier 2005
Texte n° 377 adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 3 février 2005

La loi d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1975 avait pour ambition de former un ensemble cohérent de droits, de services, de prestations, de procédures et d'institutions correspondant aux différents aspects de la vie des personnes handicapées. Ce texte fondateur avait ainsi créé une obligation nationale de solidarité à leur égard.

Toutefois, des insuffisances demeurent dans la prise en charge du handicap. Par ailleurs, des problèmes nouveaux apparaissent : ainsi, grâce aux progrès de la médecine, l'espérance de vie des personnes handicapées augmente de manière significative et des parents inquiets se posent désormais la question du devenir de leurs enfants handicapés vieillissant après leur propre disparition. Enfin, les personnes handicapées revendiquent aujourd'hui leur pleine et entière citoyenneté, ce qui implique la nécessaire définition de moyens nouveaux leur permettant de participer réellement à la vie sociale et professionnelle.

En conséquence, la collectivité nationale doit définir les nouvelles conditions de l'égalité des droits et des chances pour les personnes handicapées, et ce quelle que soit la nature de leur handicap. La présente loi se propose d'atteindre cet objectif selon trois axes de réforme, à savoir :

- garantir aux personnes handicapées le libre choix de leur projet de vie grâce à la compensation des conséquences de leur handicap et à un revenu d'existence favorisant une vie autonome et digne ;
- permettre une participation effective des personnes handicapées à la vie sociale grâce à l'organisation de la cité autour du principe d'accessibilité, qu'il s'agisse de l'école, de l'emploi, des transports, des bâtiments publics et privés ou de la culture et des loisirs ;
- placer la personne handicapée au centre des dispositifs qui la concernent en substituant une logique de service à une logique administrative.

Pour être efficace, la politique nationale en faveur des personnes handicapées doit mobiliser l'ensemble des acteurs institutionnels, économiques et sociaux.

Divers articles de la présente loi concernent ainsi, plus directement, les collectivités territoriales, à savoir :

➤ **Article 3 : Conférence nationale du handicap**

Une conférence nationale du handicap, **à laquelle participeront notamment les représentants des départements**, sera organisée tous les trois ans à compter du 1er janvier 2006. Elle permettra aux différents acteurs concernés de débattre des orientations et des moyens de la politique relative aux

personnes handicapées. Ses conclusions feront l'objet d'un rapport rédigé par le Gouvernement et d'un débat au Parlement.

➤ **Article 4 : prévention du handicap**

Cet article met l'accent sur la **prévention du handicap**. Il s'agit, en effet, de prendre en compte la prévention qui peut être effectuée de manière individuelle afin d'éviter l'apparition ou l'aggravation de maladies ou traumatismes et réduire leurs séquelles.

Au même titre que l'Etat et les organismes de protection sociale, **les collectivités territoriales doivent donc mettre en œuvre « des politiques de prévention des handicaps qui visent à créer les conditions collectives du développement des capacités de la personne handicapée et la recherche de la meilleure autonomie possible » (nouvelle rédaction de l'article L. 114-3 du code de l'action sociale et des familles)**. Cette prévention comporte :

- « a) Des actions s'adressant directement aux personnes handicapées ;
- « b) Des actions visant à informer, accompagner et soutenir les familles et les proches ;
- « c) Des actions visant à favoriser le développement des groupes d'entraide mutuelle ;
- « d) Des actions de formation et de soutien des professionnels ;
- « e) Des actions d'information et de sensibilisation du public. »
- « f) Des actions de prévention concernant la maltraitance des personnes handicapées ;
- « g) Des actions permettant d'établir des liens concrets de citoyenneté ;
- « h) Des actions de soutien psychologique spécifique proposées à la famille lors de l'annonce du handicap, quel que soit le handicap ;
- « i) Des actions pédagogiques en milieu scolaire et professionnel ainsi que dans tous les lieux d'accueil, de prise en charge et d'accompagnement, en fonction des besoins des personnes accueillies ;
- « j) Des actions d'amélioration du cadre de vie prenant en compte tous les environnements, produits et services destinés aux personnes handicapées et mettant en œuvre des règles de conception conçues pour s'appliquer universellement. » (Art. L. 114-3 du code de l'action sociale et des familles).

➤ **Article 12 : nouvelle prestation de compensation**

La présente loi pose le principe général selon lequel « la personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie » (article 11). La concrétisation de ce principe est assurée par la création d'une nouvelle « prestation de compensation » en faveur des personnes handicapées ayant dépassé l'âge d'ouverture du droit à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

La prestation de compensation est accordée par la commission départementale des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, créée par la présente loi, et servie par le département, dans des conditions identiques sur l'ensemble du territoire national. Toutefois, en cas d'urgence attestée, le président du conseil général peut attribuer la prestation de compensation à titre provisoire et pour un montant fixé par décret. Il dispose d'un délai de deux mois pour régulariser cette décision.

Cette prestation peut être consacrée à la compensation des charges liées à des besoins d'aides humaines, techniques ou animalières, à l'aménagement du logement ou du véhicule, aux déplacements ou aux transports, ou au financement de charges ayant un caractère spécifique ou exceptionnel.

Dans les trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, la prestation de compensation sera étendue aux enfants handicapés (article 13).

➤ **Article 19 : accueil scolaire des enfants et des adolescents handicapés**

Tout enfant et tout adolescent présentant un handicap ou un trouble invalidant est inscrit dans l'école ou dans l'un des établissements mentionnés à l'article L. 351-1 du code de l'éducation, le plus proche de son domicile. Cette école ou cet établissement constitue son établissement de référence. Toutefois, dans le cadre de son projet personnel, ou si ses besoins nécessitent des dispositifs adaptés, l'enfant ou l'adolescent handicapé peut être inscrit dans un autre établissement scolaire, sur proposition de son établissement de référence, et avec l'accord de ses parents ou de son représentant légal.

➤ **Article 33 : obligation et conditions d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique territoriale**

Le présent article modifie plusieurs dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant statut général de la fonction publique territoriale afin d'en faciliter l'accès par les personnes handicapées, selon des modalités identiques à celles prévues par l'article 32 de la présente loi pour la fonction publique d'Etat.

Cet article prévoit :

- l'impossibilité d'écarter d'un concours ou d'un emploi de la fonction publique territoriale une personne handicapée candidate ayant fait l'objet d'une orientation en milieu ordinaire de travail (sauf si son handicap a été déclaré incompatible avec la fonction postulée à la suite de l'examen médical) ;

- **la non-opposabilité des limites d'âge supérieures fixées pour l'accès aux emplois de la fonction publique territoriale à diverses catégories de personnes handicapées ou assimilées ;**

- **la possibilité d'accorder un report des limites d'âges** applicables au profit de certaines catégories de personnes handicapées, report qui est alors d'une durée équivalente à celle des traitements ou des soins antérieurement subis au titre du handicap ou de l'invalidité (dans la limite maximale de cinq ans) ;

- l'aménagement des règles normales de déroulement des concours afin, notamment, d'adapter les épreuves aux moyens physiques des candidats handicapés ou de leur apporter les aides humaines et techniques nécessaires ;

- **la présentation à l'assemblée délibérante du rapport sur l'obligation d'emploi des personnes handicapées**, prévu à l'article L. 323-2 du code du travail, après avis du comité technique paritaire ;

- l'assouplissement des règles relatives au recrutement contractuel des personnes handicapées. Ce mode de recrutement ne sera pas toutefois ouvert aux personnes qui ont la qualité de fonctionnaire.

Par ailleurs, **le service à temps partiel est accordé de droit aux personnes handicapées qui**, travaillant dans la fonction publique territoriale, **en ont fait la demande**. De même, il a précisé que **des aménagements d'horaire peuvent être accordés**, compte tenu des nécessités du service, **aux fonctionnaires territoriaux handicapés ou qui s'occupent d'une personne handicapée** (conjoint, enfant à charge, ascendant, personne accueillie au domicile) requérant **la présence d'une tierce personne**.

➤ **Article 36 : fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (dont la fonction publique territoriale)**

La loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des personnes handicapées (codifiée depuis dans le code du travail) a assujéti les employeurs publics à la même obligation d'emploi des personnes handicapées que les employeurs privés. Toutefois, les employeurs publics échappent, jusqu'à présent, à toute sanction en cas de non-respect de cette obligation, alors que les employeurs privés peuvent s'en acquitter en versant une contribution dite « volontaire » au Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, géré par l'AGEFIPH (Association pour la gestion dudit fonds). Ce fonds a pour objet, par ses financements, de favoriser l'accès et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail.

Afin, d'une part, de réaffirmer l'obligation d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique et, d'autre part, de permettre aux employeurs publics de bénéficier de financements similaires à ceux gérés par

l'AGEFIPH pour les entreprises, **le présent article prévoit donc la création d'un fonds commun aux trois fonctions publiques reposant sur un système contributif analogue à celui qui existe dans le secteur privé.**

Ce fonds est réparti en trois sections distinctes afin de garantir à chaque catégorie d'employeurs publics (fonction publique d'Etat, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale) qu'elle bénéficiera de financements proportionnels aux contributions versées (sauf dans l'hypothèse d'actions communes à plusieurs fonctions publiques, les crédits de chaque section seront ainsi réservés aux employeurs de la fonction publique correspondante). Ainsi, « les crédits de la section Fonction publique territoriale » doivent exclusivement servir à financer des actions réalisées à l'initiative des employeurs mentionnés à l'article 2 du titre III du statut général des fonctionnaires. »

Le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique a pour mission de favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées au sein des trois fonctions publiques, ainsi que la formation et l'information des agents. Il est géré par un établissement public placé sous la tutelle de l'Etat et **sera alimenté par les contributions des employeurs publics.**

➤ **Article 41 : accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation et des établissements recevant du public**

Cet article renforce et étend les obligations des constructeurs et des propriétaires de bâtiments publics et privés en matière d'accessibilité aux personnes handicapées (obligations dont le principe avait déjà été posé dans la loi du 30 juin 1975), ainsi que les contrôles correspondants. Le présent article prévoit également d'étendre l'obligation d'accessibilité aux **opérations de rénovation des bâtiments d'habitation**, dans des conditions qui seront précisées par décrets.

S'agissant des établissements recevant du public, l'article rend obligatoire l'accessibilité du cadre bâti existant. Un calendrier, fixé par décret en Conseil d'Etat, sera établi en fonction des catégories d'établissements concernés. Des dérogations exceptionnelles pourront toutefois être accordées pour des raisons techniques ou architecturales, dans des conditions précisées par décret. Ces dérogations devront alors s'accompagner **de mesures de substitution** pour les établissements recevant du public et **remplissant une mission de service public.**

L'octroi de subventions par une collectivité publique sera soumis au respect des conditions d'accessibilité. Le remboursement de cette subvention pourra être exigé si le maître d'ouvrage n'est pas en mesure de fournir une attestation d'accessibilité établie par un contrôleur technique.

Enfin, il convient de souligner que **l'article 43 du présent projet de loi renforce les sanctions pénales** applicables aux personnes physiques et **morales** ne respectant pas les obligations d'accessibilité des bâtiments aux personnes handicapées.

- **Article 44 : SEML ayant pour objet statutaire la réalisation ou la gestion de logements : déductibilité, de la taxe foncière, des dépenses engagées pour l'accessibilité et l'adaptation desdits logements aux personnes handicapées.**
- **Articles 45 et 46 : continuité de la « chaîne du déplacement » (accessibilité) des personnes handicapées dans l'espace public et les transports collectifs.**

Cette continuité est notamment assurée par :

- l'accessibilité des transports publics aux personnes handicapées et à mobilité réduite, qui devra être réalisée dans un délai de dix ans à compter de la publication de la présente loi ;

- la définition d'un plan communal ou intercommunal de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics à **l'initiative du maire ou, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale**. Ce plan fixe les dispositions susceptibles de rendre accessible aux personnes handicapées et à mobilité réduite l'ensemble des circulations piétonnes et des aires de stationnement d'automobiles situées sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale. Ce plan de mise en accessibilité fait partie intégrante du plan de déplacements urbains quand il existe ;

- **la création d'une commission communale pour l'accessibilité des personnes handicapées dans les communes de 5.000 habitants et plus**, et composée notamment des représentants de la commune, d'associations d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées. Cette commission dresse le bilan de l'existant. Elle établit **un rapport annuel présenté en conseil municipal**, et faisant toutes propositions utiles en ce domaine.

- **Article 47 : accessibilité aux personnes handicapées des services de communication en ligne de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics qui en dépendent**

Un décret en Conseil d'Etat définira les règles relatives à cette accessibilité et en précisera les modalités ainsi que les délais de mise en conformité des sites Internet existants (qui ne peuvent excéder trois ans).

➤ **Article 51 : documents d'urbanisme**

Les communes et les groupements de communes sont tenus d'inscrire dans leurs documents d'urbanisme les réserves foncières correspondant aux équipements prévus par le schéma départemental d'action sociale et médico-social (visé à l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles).

➤ **Articles 55 à 57 : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie**

Voir à ce sujet, sur le site « carrefour local.org », l'analyse de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

➤ **Article 64 : maison départementale des personnes handicapées**

Afin de simplifier les démarches, notamment administratives, nécessaires à la prise en charge du handicap, le présent article crée, **dans chaque département, une maison des personnes handicapées**. Il s'agit d'un « guichet unique » qui aura notamment pour missions :

- d'accueillir, d'informer et de conseiller les personnes handicapées ;
- d'assurer l'organisation et le fonctionnement de **la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées** (celle-ci, qui comprend notamment des représentants du département, est plus particulièrement chargée de prendre les décisions concernant l'ensemble des droits de la personne handicapée, notamment les décisions d'attribution des prestations et d'orientation) ainsi que de **l'équipe pluridisciplinaire** chargée de procéder à l'évaluation des besoins de la personne handicapée et de lui proposer un plan personnalisé de compensation ;
- de reprendre les actions menées jusqu'alors par les sites pour la vie autonome (gestion des aides techniques) ;
- d'accompagner la personne handicapée et sa famille dans le processus de mise en œuvre des décisions prises par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

La maison départementale des personnes handicapées est un groupement d'intérêt public, dont le département assure la tutelle administrative et financière. Le département, l'Etat et les organismes locaux d'assurance maladie et d'allocations familiales du régime général de sécurité sociale sont membres de droit de ce groupement. D'autres personnes morales peuvent demander à en être membres.

La maison départementale des personnes handicapées **est administrée par une commission exécutive présidée par le président du conseil général.**

➤ **Article 71: inscription sur les listes électorales des majeurs sous tutelle**

Les majeurs placés sous tutelle ne peuvent être inscrits sur les listes électorales, à moins qu'ils n'y aient été autorisés à voter par le juge des tutelles.

➤ **Article 73 : accessibilité des bureaux et des techniques de vote**

Les bureaux et les techniques de vote doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, et ce dans des conditions fixées par décret.

13. Loi n° 2005-95 du 7 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement

Travaux préparatoires :

Sénat

Texte n° 67 (2003-2004) de M. Jacques OUDIN et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 13 novembre 2003

Rapport n° 347 (2003-2004) de M. Charles GUENÉ, fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 juin 2004

Texte n° 100 (2003-2004) adopté par le Sénat le 22 juin 2004

Assemblée nationale

Texte n° 1684 transmis à l'Assemblée nationale le 22 juin 2004

Rapport n° 2041 de M. André SANTINI, député, fait au nom de la commission des lois, déposé le 26 janvier 2005

Texte n° 375 adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 27 janvier 2005

Selon les auteurs de la proposition de loi, ce texte a pour objet de permettre aux collectivités et établissements d'apporter une **contribution** précieuse, d'une part, à **l'effort de solidarité de la France envers les pays les plus démunis**, d'autre part, à la **diffusion d'un modèle de gestion de l'eau et de savoir-faire** reconnus dans le monde entier.

Article 1^{er}

L'objectif de cet article est de **permettre aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale de financer**, sur le budget des services publics de l'eau et de l'assainissement et dans la limite de 1 % des ressources qui y sont affectées, **des actions de coopération décentralisée, d'aide d'urgence ou de solidarité** dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

Le Sénat a souhaité étendre **aux syndicats mixtes**, qui jouent un rôle important dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, **les possibilités reconnues aux communes et aux établissements publics de coopération**

intercommunale et d'insérer l'ensemble de ces dispositions dans le code général des collectivités territoriales consacrée à la coopération décentralisée.

Article 2

Cet article vise à **autoriser les agences de l'eau à conduire des actions de coopération internationale**, le cas échéant en mettant leurs agents à disposition du ministère des affaires étrangères, d'organismes européens ou internationaux, dans la limite de 1 % de leur budget.

Le Sénat a apporté quelques modifications afin de **préciser la nature et le champ des interventions** des agences de l'eau et **d'encadrer les interventions de ces agences** en exigeant la signature de **conventions** de coopération qui devront être **soumises à l'avis de leurs comités de bassin**.

L'Assemblée nationale a adopté l'ensemble de ce texte sans modification.

14. Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit

Travaux préparatoires :

Assemblée nationale

Texte n° 1504 de M. Jean-Paul DELEVOYE, Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, déposé à l'Assemblée Nationale le 17 mars 2004

Rapport n° 1635, tome I de M. Etienne BLANC, député, fait au nom de la commission des lois, déposé le 2 juin 2004

Rapport n° 1635, tome II de M. Etienne BLANC, député, fait au nom de la commission des lois, déposé le 2 juin 2004

Texte n° 305 adopté par l'Assemblée nationale le 10 juin 2004

Sénat

Texte n° 343 (2003-2004) transmis au Sénat le 15 juin 2004

Rapport n° 5 (2004-2005) de M. Bernard SAUGEY, fait au nom de la commission des lois, déposé le 7 octobre 2004

Avis n° 6 (2004-2005) de M. Gérard DÉRIOT, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 7 octobre 2004

Avis n° 7 (2004-2005) de M. Christian GAUDIN, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 7 octobre 2004

Avis n° 8 (2004-2005) de Mme Monique PAPON, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 7 octobre 2004

Avis n° 10 (2004-2005) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 octobre 2004

Texte n° 17 (2004-2005) modifié par le Sénat le 14 octobre 2004

Commission mixte paritaire

Rapport n° 42 (2004-2005) de MM. Bernard SAUGEY, sénateur et Etienne BLANC, député, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 26 octobre 2004 (numéro de dépôt à l'Assemblée Nationale : 1883)

Compte rendu intégral des débats en séance publique au Sénat (18 novembre 2004)

Texte n° 342 adopté par l'Assemblée nationale le 9 novembre 2004

Texte n° 28 (2004-2005) adopté définitivement par le Sénat le 18 novembre 2004

Article 1

Cet article **modifie certaines dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public** et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, ainsi que les autres dispositions législatives portant sur l'accès à des documents administratifs afin :

1° **d'étendre le régime général d'accès aux documents à certaines matières**, d'harmoniser les règles applicables aux demandeurs entre les différents régimes d'accès aux documents, d'élargir et d'améliorer les possibilités d'accès aux documents, même à titre partiel, et de préciser la composition et les compétences de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA);

2° **de fixer le cadre juridique relatif à l'accès, à la réutilisation et à la diffusion des données** publiques produites ou collectées par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics ou les organismes de droit public ou privé chargés de la gestion d'un service public, notamment en transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 novembre 2003, concernant la réutilisation des informations du secteur public.

Sur le fondement de cette habilitation, l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques a été publiée au Journal officiel du 7 juin 2005.

Article 3

Cet article autorise le gouvernement à prendre par ordonnance des dispositions nécessaires au **développement de l'administration électronique** et notamment pour :

1° assurer la sécurité des informations échangées par voie électronique entre les usagers et les autorités administratives, ainsi qu'entre les autorités administratives ;

2° simplifier l'exercice des démarches administratives ;

3° faciliter, dans le cadre des procédures de contrôle, les échanges par voie électronique entre les autorités administratives et les usagers et les échanges entre autorités administratives ;

4° permettre aux usagers de stocker sous forme électronique les documents et données les intéressant ;

5° permettre les déclarations de changement d'adresse, de situation familiale aux autorités administratives ;

6° permettre et favoriser la signature électronique des actes des autorités administratives.

Sur le fondement de cette habilitation, l'ordonnance n° 2005-395 du 28 avril 2005 relative au service public du changement d'adresse a été publiée au Journal officiel du 29 avril 2005.

**Article 6 -
Modification des règles de l'aide juridictionnelle**

L'article 6 autorise le Gouvernement à modifier, par ordonnance :

- la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique,
- l'ordonnance n° 92-1143 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle à Mayotte,
- et l'ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle en matière pénale dans les territoires d'outre-mer.

Le Sénat a souhaité une réécriture de cet article pour préciser le champ de cette habilitation et remplacer les mots « les territoires d'outre-mer » par les mots « la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna », afin de tenir compte de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003.

**Article 7 -
Financement des centres régionaux de formation professionnelle des
avocats d'outre-mer**

Dans la loi de finances du 28 décembre 2001, le Sénat avait inséré un article 14-1 en vue de fixer les nouvelles modalités de financement des centres régionaux de formation professionnelle des avocats en omettant de mentionner l'extension à aux collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie. Le présent article, introduit au Sénat, vise donc à réparer cet oubli.

**Article 8 -
Rectification d'erreur matérielle**

Cet article corrige, à l'initiative du Sénat, une erreur matérielle figurant dans la loi du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, permettant l'application de L. 562-2-1 du code monétaire et financier (relatif au blanchiment des capitaux) aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie.

Article 9 -

Cet article, qui vise à **améliorer le régime juridique de protection du patrimoine culturel**, reprend en grande partie des propositions du rapport de la commission « patrimoine et décentralisation » présidée par M. Jean-Pierre Bady.

Le **I** de cet article comporte des dispositions habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures :

- visant à aménager les textes relatifs aux **monuments historiques, aux secteurs sauvegardés** et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ;
- de déconcentration et de décentralisation relatives **aux secteurs protégés** ;
- relatives aux droits et obligations des propriétaires d'immeubles protégés ;

Le **II** de cet article abroge l'article 20 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'ouvrage privée, dite loi « MOP » afin **d'attribuer plus clairement la maîtrise d'ouvrage sur les monuments historiques aux propriétaires de ces monuments** (et non à l'État comme l'interprétation combinée de la loi « MOP » et de la loi du 31 décembre 1913 pouvait jusqu'alors le laisser penser).

Il introduit en outre un nouvel article 11-1 au code du patrimoine qui exclut de l'application de la loi MOP **les seuls monuments classés**, et non plus les monuments inscrits, pour lesquels une dérogation à la loi MOP n'était pas vraiment justifiée. Les dispositions de la loi MOP relatives à la délégation de maîtrise d'ouvrage vont ainsi pouvoir s'appliquer aux propriétaires souhaitant mener des travaux sur des monuments inscrits.

Le **III** prévoit enfin de compléter l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme afin de permettre à l'autorité qui délivre les permis de construire, **d'accorder des dérogations au plan local d'urbanisme** pour permettre la restauration d'immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques, *« lorsque les contraintes architecturales propres à ces immeubles sont contraires à ces règles »*. Les dérogations au PLU étaient auparavant très limitatives et ne concernaient que des adaptations mineures ou la reconstruction de bâtiments détruits à la suite d'une catastrophe naturelle.

Article 10 - Diverses mesures relatives au droit funéraire et à la législation applicable aux associations

Cet article autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes les mesures pour :

- 1°) Aménager la législation applicable aux cimetières, aux opérations funéraires et à la police des funérailles ;
- 2°) Aménager le régime juridique des associations, fondations et congrégations en ce qui concerne :

a) Le régime d'autorisation relatif aux libéralités consenties au profit des associations, fondations et congrégations, auquel pourra être substitué un régime déclaratif assorti d'un pouvoir d'opposition de l'administration. Les associations ou fondations dont les activités ou celles de leurs dirigeants sont visées à l'article 1er de la loi n° 2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales sont exclues du champ de la présente habilitation ;

b) Certaines modalités de déclaration des associations auprès des préfectures ;

c) Les obligations des associations et des fondations relatives à la tenue de comptes annuels, au contrôle de ceux-ci et à leur publicité ;

3°) Aménager les procédures relatives à l'exercice des professions réglementées de courtier en vin et de commerçant ambulant ;

4°) Aménager le régime de protection des mineurs accueillis hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels, des loisirs et des voyages scolaires.

Article 11 - Prestations d'obsèques

Cet article introduit dans le CGCT un article L. 2223-34-1 selon lequel « Toute clause d'un contrat prévoyant des prestations d'obsèques sans que le contenu détaillé de ces prescriptions soit défini est réputée non écrite ».

Article 12 - Prestations d'obsèques

Cet article introduit dans le CGCT un article L. 2223-35-1 tendant à garantir au contractant ou au souscripteur d'une formule de prestations d'obsèques à l'avance sa pleine et entière liberté de choix sa vie durant, qu'il s'agisse d'un contrat de forme individuelle ou d'un contrat d'adhésion à un contrat de groupe au sens de l'article L. 140-I du code des assurances.

Articles 17 et 18 - Commissions départementales des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature

Ces deux articles, introduits par le Sénat en première lecture, modifient l'article 50-2 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à

la promotion **des activités physiques et sportives** afin que le **département** encourage le développement maîtrisé des **sports de nature**.

Ces deux articles ont pour objet de corriger un dispositif concernant les **commissions départementales des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature**.

En effet, la rédaction de l'article 50-2 de la loi du 16 juillet 1984 fixait de façon trop restrictive la composition qualitative des commissions départementales des espaces, sites et itinéraires des sports de nature et prévoyait de plus qu'un décret en Conseil d'Etat en précisait la composition et les modalités de fonctionnement.

Ce système a été jugé trop lourd pour pouvoir bien fonctionner dans les départements.

L'article 17 est ainsi beaucoup plus ouvert quant à la composition de ces commissions dans la mesure où il prévoit une liste non limitative de représentants et qu'il renvoie au président du conseil général le soin de fixer lui-même avec l'assemblée départementale la composition et les modalités de fonctionnement permettant ainsi l'économie d'un décret en Conseil d'Etat.

De plus, cet article tend à intégrer à la demande du ministre de l'environnement et du développement durable les références au code de l'urbanisme et au code de l'environnement et prévoit, en outre, la participation des associations agréées de protection de l'environnement.

S'agissant de l'article 18, il porte sur l'article 50-3 de la loi du 16 juillet 1984. Il fait référence à l'autorité administrative compétente pour autoriser les travaux susceptibles de porter atteinte aux espaces, sites et itinéraires inscrits au plan départemental des espaces, sites et itinéraires et non plus au préfet.

Il vise une meilleure adaptation à la spécificité des situations susceptibles de se présenter dans tous les départements de France dans la mesure où le préfet n'est pas systématiquement l'autorité compétente, et évite ainsi des conflits de compétence.

Article 20 - Simplification du régime des autorisations d'utiliser le sol

Cet article a pour **objet d'habiliter le Gouvernement** à modifier le code de l'urbanisme afin de simplifier par **ordonnance** le régime applicable aux déclarations et autorisations d'utiliser le sol. Suite à un amendement d'initiative sénatoriale, il précise que l'habilitation devra permettre de :

- préciser et simplifier leur champ d'application ;
- regrouper leurs règles de délivrance ;
- redéfinir les procédures de contrôle de conformité des travaux.

L'ordonnance devrait ainsi conduire à une diminution du nombre de déclarations ou autorisations actuellement existantes, en prévoyant la suppression de certaines d'entre elles. Il existe actuellement treize catégories de régimes d'autorisation ou de déclaration dans le code de l'urbanisme. Les opérations pourraient à l'avenir être regroupées en trois catégories : celles qui ne sont soumises à aucune procédure et à un simple contrôle de police, celles soumises à simple déclaration et celles soumises à autorisations.

L'ordonnance devrait également simplifier la procédure de la déclaration de travaux qui, du fait de sa complexité, tend à créer un important risque d'insécurité juridique pour le déclarant. En juin dernier, le Ministère de l'équipement a commencé à présenter les nouveaux formulaires administratifs pour les permis de construire et autres autorisations d'utiliser le sol. Le vocabulaire y est simplifié et le contenu complété afin de fournir aux demandeurs une information exhaustive sur leurs droits et obligations.

Enfin, l'ordonnance pourrait donner à la déclaration d'achèvement de travaux une valeur juridique plus importante qu'actuellement et la substituer au certificat de conformité des travaux. Cela limiterait la responsabilité des communes qui n'auraient plus à délivrer des certificats de conformité sans avoir pu, faute de temps ou de moyens, effectuer un seul contrôle.

Article 22 - Harmonisation de la définition des surfaces bâties

Cet article a pour objet d'habiliter le Gouvernement à harmoniser par ordonnance la définition des surfaces bâties prises en compte pour l'application des législations de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Il existe, en effet, neuf définitions de la notion de surface qui diffèrent en fonction du champ d'application concerné (droit immobilier, droit de l'urbanisme ou fiscalité), ce qui est un élément d'incertitude juridique.

Article 43 - « Tapis roulants neige »

Cet article entend mettre fin aux accidents, parfois dramatiques, survenus ces dernières années sur des « tapis roulants neige », tapis roulants assurant le transport à titre principal de skieurs dans les stations de ski.

Afin de limiter ces risques, l'**article 43** régit l'usage de ces « tapis roulants neige » en **modifiant l'article 50 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985** relative au développement et à la protection de la montagne afin que, comme pour les remontées mécaniques, ces installations soient **soumises à autorisation avant mise en exploitation** ainsi qu'**au contrôle technique et de sécurité de l'Etat**.

Article 50 - Police de l'eau et de la pêche

Cet article **habilite le Gouvernement** à prendre par ordonnance d'importantes mesures de simplification s'agissant des **polices de l'eau et de la pêche**, et à rendre le régime juridique des immersions en mer conforme aux engagements internationaux de la France.

Le premier alinéa habilite le Gouvernement à **transformer un nombre significatif d'autorisations en déclarations** tout en introduisant, parallèlement, un **pouvoir d'opposition du préfet s'agissant du régime des déclarations**.

La **diminution du nombre d'autorisations soumises à enquête publique** suppose une révision en profondeur du décret du 29 mars 1993 modifié relatif à la nomenclature de la police de l'eau, pour **relever les seuils applicables**.

Afin de maintenir un haut niveau de protection un pouvoir d'opposition sera reconnu, dans un délai maximal de deux mois à compter de la réception de la déclaration, à l'autorité compétente de police de l'eau en la matière. Pendant ce délai, l'opération envisagée ne pourra être commencée. Le rapport de M. Christian Gaudin, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, sur le projet de loi, précise que *« compte tenu de l'enjeu représenté par le relèvement des seuils en matière d'autorisation au titre de la police de l'eau et des inquiétudes que cette réforme suscite parmi les différents usagers - agriculteurs, élus locaux, associations de protection de la nature ou encore pêcheurs-, l'administration entend conduire parallèlement la réforme du régime de la déclaration et la refonte de la nomenclature en y associant étroitement les parties prenantes »*.

Le deuxième alinéa vise à faire application du régime de la **transaction pénale** pour les **infractions commises en matière d'eau et de protection des milieux aquatiques**. En ce qui concerne la police de l'eau, **80 % des délits ou des infractions constatés résultent**, selon les informations transmises par l'administration, de **simples négligences**. Dans ces cas, le **système de transaction pénale** permettrait à l'autorité administrative, avec l'accord du procureur, de **transiger avec le contrevenant par le versement d'une**

indemnité forfaitaire. Le rapport précité de M. Christian Gaudin note qu'outre « *le désengorgement des tribunaux et la diminution du classement sans suite de nombre d'infractions -phénomène regrettable car déresponsabilisant-, ce dispositif présenterait l'avantage d'assortir le paiement d'une amende de mesures permettant d'éviter le renouvellement du dommage.* »

L'habilitation prévue au troisième alinéa vise à **simplifier la procédure applicable aux ouvrages et installations préexistants à la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau.**

Le quatrième alinéa habilite le Gouvernement à **rendre possible la réalisation d'une seule enquête publique lors d'opérations connexes ou relevant d'une même activité mais conduites par plusieurs maîtres d'ouvrages.**

L'habilitation prévue au cinquième alinéa vise, d'une part, à instituer des mesures d'unification en matière de police de l'eau et de la pêche à travers la délivrance d'autorisations communes et, d'autre part, à **rendre cohérente avec les engagements internationaux pris par la France,** la législation applicable à l'immersion de déchets en mer.

Article 51 - Installations classées

Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance une série de mesures techniques de simplification opérant des aménagements mineurs de la législation sur les installations classées.

L'habilitation vise à :

- simplifier les procédures **de suspension d'autorisation** d'installations classées,
- simplifier les procédures consultatives en matière **d'autorisation des exploitations de carrière situées dans des vignobles,**
- abroger des dispositions obsolètes concernant les installations classées dans le secteur des déchets,
- et à simplifier la procédure d'autorisation des travaux de recherche sur les cartes géologiques.

Article 60 - Enquêtes publiques

Cet article a pour objet d'habiliter le Gouvernement à **simplifier et harmoniser par ordonnance les règles relatives aux enquêtes publiques.**

Comme le souligne M. Bernard Saugey, dans son rapport n°5 (2004-2005), fait au nom de la commission des lois du Sénat, **l'hétérogénéité des régimes d'enquête publique** apparaît aujourd'hui comme un obstacle à la lisibilité du droit dans ce domaine : la coexistence de réglementations différentes (dans son étude de 1999 sur l'utilité publique, le Conseil d'État identifie en effet sept catégories d'enquêtes publiques, régies par des textes différents) pour l'élaboration des dossiers d'enquêtes publiques est une **source potentielle d'erreurs**, dont la sanction peut aller jusqu'à l'annulation de toute la procédure. L'obligation de recommencer la procédure retarde alors le projet de plusieurs mois. Le foisonnement des régimes d'enquêtes peut également aboutir à la répétition de procédures sur le même projet.

Les enquêtes publiques suivent en outre **dix-sept procédures différentes** et interviennent dans près de **soixante-dix régimes d'autorisation de projets**. Il convient donc de **simplifier ces règles** pour en faciliter la compréhension par le public et par les élus locaux et garantir la sécurité juridique des projets. Cette simplification pourrait amener au regroupement des procédures d'enquête, pour les concentrer sur quelques points, tels que l'origine de la propriété, l'information et l'avis du public, et le respect de certaines réglementations (eau, bruit, carrières...).

Le Gouvernement est, par ailleurs, habilité à autoriser le recours à une **procédure d'enquête unique ou conjointe en cas de pluralité de maîtres de l'ouvrage ou de réglementations distinctes**.

Le présent article a enfin pour objet d'habiliter le Gouvernement à **coordonner les procédures d'enquête publique et de débat public**. Selon le rapport précité de M. Saugey, les procédures d'enquête devraient être davantage coordonnées avec les concertations que peuvent conduire les élus locaux sur les projets. Ces procédures sont en effet susceptibles d'assurer une plus grande adhésion des citoyens aux projets, en les associant davantage, au moyen d'un processus démocratique, à leur élaboration.

Article 61 -

Classement et déclassement dans le domaine de la voirie routière et ferroviaire et révision des schémas de services collectifs

Cet article **autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance** les dispositions nécessaires pour :

1°) Simplifier la procédure de déclassement des lignes du réseau ferré national ;

2°) Alléger les procédures d'adoption et de révision des schémas de services collectifs, prévus par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, et **supprimer les schémas**

multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises.

**Article 62 -
Classement et déclassement des voiries des collectivités locales**

Cet article modifie l'article L. 131-4 et L. 141-3 du Code de la voirie routière en vue de dispenser d'enquête publique préalable les délibérations du conseil général et du conseil municipal concernant le classement ou le déclassement des voiries sauf lorsque l'opération envisagée a pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie.

**Article 63 -
Simplification et amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et établissements publics locaux**

Cet article tend à habiliter le Gouvernement à simplifier et améliorer les règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés. Il s'agit, quelques années après la rénovation de la comptabilité communale par la mise en place de l'instruction budgétaire et comptable « M14 », de prendre quelques mesures de simplification et d'amélioration attendues par les élus et issues des propositions d'un groupe de travail constitué au sein du Comité des finances locales. L'ordonnance devra être prise dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi.

La modernisation de la comptabilité nationale : généralisation de l'instruction budgétaire et comptable « M14 ».

D'abord expérimentée dans quelques collectivités puis généralisée le 1er janvier 1997 à toutes les communes, la nouvelle instruction budgétaire et comptable dite « M14 » issue de la loi n° 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales avait pour objectif d'offrir aux communes un nouveau cadre budgétaire et comptable qui leur permettrait d'améliorer l'information budgétaire et financière les concernant. Cette modernisation de la comptabilité communale a mis fin aux instructions M11 et M12, respectivement applicables aux communes de moins et plus de 10.000 habitants, qui dataient de 1957.

Une meilleure information sur la situation financière et patrimoniale des communes est désormais offerte par les annexes des documents budgétaires qui détaillent notamment la répartition des charges, les engagements donnés et reçus, les immobilisations...

Ce souci de transparence et de meilleure connaissance de l'impact financier des collectivités territoriales s'est développé après l'adoption des premières lois de décentralisation et l'accroissement considérable des compétences des collectivités territoriales.

La modernisation de la comptabilité communale a été plus limitée pour les communes de moins de 3.500 habitants. Trois niveaux différents de règles budgétaires et comptables ont en effet été établis afin de tenir compte de la taille des communes.

Ainsi, un système simplifié a été prévu pour **les communes de moins 500 habitants**, avec **une présentation par nature** de leurs documents budgétaires qui sont par ailleurs simplifiés. La nomenclature est également abrégée.

Les communes de 500 à 3.500 habitants se voient également appliquer un système de base avec **présentation par nature** de leurs documents budgétaires.

Pour les **communes de plus de 3.500 habitants**, **une présentation fonctionnelle** des documents budgétaires est prévue. Les communes de plus de 10.000 habitants peuvent décider de faire voter leur budget sous une présentation par nature ou par fonction. Un état complémentaire doit en outre proposer une présentation croisée en fonction de celle qui n'aura pas été retenue pour le vote du budget.

La simplification des règles budgétaires et comptables : de renforcer l'efficacité de la M14 et améliorer la lisibilité des documents budgétaires

Plusieurs années après la généralisation de la nouvelle instruction budgétaire et comptable « M14 », une réflexion est actuellement engagée afin d'y apporter quelques améliorations et mesures de simplifications.

Le groupe de travail constitué au sein du Comité des finances locales le 27 mars 2003 a dégagé deux axes de réflexion pour parvenir à une simplification des règles budgétaires et comptables applicables aux communes, à leurs groupements et à leurs établissements publics :

- harmonisation de ces règles avec celles relatives aux autres niveaux de collectivités territoriales en réduisant les contraintes pesant sur eux et en simplifiant les mécanismes budgétaires et comptables ;
- simplification et meilleure lisibilité des documents budgétaires.

En outre, d'autres mesures de simplification devraient également être proposées par le groupe de travail institué depuis décembre 2003 par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le

ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, composé d'élus et de représentants d'associations d'élus.

Selon les dernières informations obtenues, certaines mesures de simplification ont déjà été acceptées par ces différents groupes de travail, nécessitant ainsi de modifier certaines dispositions législatives du code général des collectivités territoriales.

Tout d'abord, le principe de pluriannualité, déjà prévu pour les départements, pourrait être introduit pour certaines dépenses de fonctionnement. Le recours aux autorisations de paiement et aux autorisations d'engagement devrait être étendu à toutes les communes, **le seuil démographique de 3.500 habitants étant supprimé pour la pluriannualité en section d'investissement** (modification des articles L. 2311-3 et L. 2512-21 du code général des collectivités territoriales).

Afin de lever une ambiguïté textuelle, la rédaction de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales devrait être modifiée afin de préciser qu'une autorisation de programme ou d'engagement peut être votée lors de chaque étape budgétaire, même sans avoir été présentée lors du débat d'orientation budgétaire.

Ensuite, les règles de provisionnement posées à l'article L. 2252-3 du code général des collectivités territoriales devraient être modifiées. En effet, les provisions de droit commun déjà prévues pour les régions ou les départements, devraient être substituées aux provisions réglementées. Cette disposition libérerait les communes d'une procédure lourde et excessivement contraignante. La suppression des provisions réglementées rendrait également inutile le cautionnement obligatoire qui devrait dès lors être supprimé.

En outre, dans certains cas, la possibilité serait offerte de reprendre un excédent d'investissement en fonctionnement, ce qui confèrerait aux communes une certaine souplesse dans l'utilisation de leur budget (modification de l'article L. 2311-5 du code général des collectivités territoriales).

S'agissant de la simplification et de la meilleure lisibilité des documents budgétaires, les annexes prévues à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales devraient être allégées. Les maquettes budgétaires devraient notamment être standardisées.

Il pourrait également être prévu de créer des régies municipales simplifiées pour les communes de moins de 3.500 habitants, qui seraient gérées en budget annexe. Cela permettrait aux communes de développer une gestion directe de certains services sans avoir à constituer de nouvelle structure.

En outre, certains établissements publics seraient autorisés, du fait de leur toute petite taille et qu'ils n'utilisent pas la section d'investissement, à prendre une délibération d'affectation du résultat.

Cette évolution législative du cadre budgétaire et comptable des communes devrait également s'accompagner de l'adoption de nombreuses mesures de simplification et d'amélioration de nature réglementaire. Ainsi en serait-il par exemple pour la simplification de la présentation des documents budgétaires. Les subventions d'équipement devraient en outre être inscrites directement en section d'investissement alors que jusqu'à présent elles étaient imputées en section de fonctionnement et réapparaissaient en investissement par une opération d'étalement de la charge.

Article 64 - Modification du Code des juridictions financières

Cet article habilite le gouvernement à modifier par ordonnance le code des juridictions financières afin de prendre des mesures visant à :

- 1) Permettre à plusieurs juridictions financières de réaliser conjointement certains contrôles de gestion et instituer, pour la préparation et la synthèse de ces travaux, des délibérés conjoints entre plusieurs chambres régionales des comptes ou entre celles-ci et la Cour des comptes ;
- 2) Confier aux chambres régionales des comptes le contrôle des groupements d'intérêt public majoritairement contrôlés par les collectivités, établissements ou organismes soumis au contrôle des chambres régionales des comptes ;
- 3) Mettre à jour ce code, pour :
 - a) Etendre aux conseillers maîtres en service extraordinaire et aux fonctionnaires visés aux articles L. 112-7 et L. 212-5-1 du même code les pouvoirs d'instruction des magistrats de la Cour des comptes ;
 - b) Compléter le rapport public annuel de la Cour des comptes par des rapports thématiques.
 - c) Y inscrire les relations de la Cour avec le Parlement telles que les détermine la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (4° c).

Le Gouvernement disposait d'un délai de six mois à compter de la publication de la loi pour prendre une ordonnance sur le fondement de l'habilitation prévue à cet article, ce qu'il a fait le 6 juin 2005 (**ordonnance n° 2005-647 du 6 juin 2005 modifiant le code des juridictions financières**).

Article 65 - Droit de la commande publique

Le présent article proroge l'habilitation accordée par l'article 5 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 qui autorisait le Gouvernement à simplifier le droit applicable à la commande publique. L'ordonnance correspondante, qui devait être prise avant le 3 juillet 2004, n'a pu être publiée en temps utile, essentiellement en raison de l'adoption, au printemps 2004, de deux nouvelles directives européennes portant coordination, respectivement, des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Il a donc été jugé plus opportun d'attendre l'adoption définitive, au niveau communautaire, de ces deux directives avant d'engager, par voie d'ordonnance, l'adaptation et la simplification du droit français de la commande publique.

Le présent article accorde ainsi au Gouvernement un délai supplémentaire d'un an pour l'élaboration de l'ordonnance devant être prise sur le fondement de cette habilitation. Il abroge, en conséquence, l'article 5 précité de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003.

Il convient de souligner que le code français des marchés publics, qui relève (pour des raisons historiques) de la seule compétence du pouvoir réglementaire, n'entre pas dans le champ de cette habilitation législative (Un décret devrait ainsi modifier prochainement le code des marchés publics publié en janvier 2004 afin d'y intégrer les dispositions des nouvelles directives européennes).

Celle-ci porte donc uniquement sur les points suivants :

1°) Les mesures nécessaires, d'une part, pour rendre compatibles avec le droit communautaire les dispositions législatives relatives à la passation des marchés publics et permettant, d'autre part, de clarifier les règles applicables aux marchés passés par certains organismes non soumis au code des marchés publics.

Cette habilitation concerne les lois régissant les marchés passés par les organismes non soumis au nouveau code des marchés publics, ce dernier, issu du décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004, ne couvrant pas l'ensemble du droit de la commande publique.

Par conséquent, l'ordonnance prise sur le fondement du présent article devrait modifier, notamment en vue de les adapter à l'évolution du droit communautaire de la commande publique, les lois :

- n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence ;
- n° 92-1282 du 11 décembre 1992 relative aux procédures de passation de certains contrats dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications ;
- n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ;
- n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ;
- n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics ;
- n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles réglementations économiques ;

-ainsi que certaines dispositions législatives du code de la santé publique, du code de la sécurité sociale et du code de la construction et de l'habitat.

Sur le fondement de cette habilitation, l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics a été publiée au Journal officiel du 7 juin 2005.

2)° Les mesures permettant d'alléger les procédures de passation des marchés publics pour les collectivités territoriales

Cette seconde disposition, qui figurait déjà dans l'article 5 de la première loi d'habilitation du 2 juillet 2003, n'avait pas été reprise, en revanche, dans la rédaction initiale de la présente loi, telle que déposée par le Gouvernement. Cette disposition y a été toutefois rétablie dans le texte définitif à l'initiative du Sénat, et contre l'avis du gouvernement.

Son objectif est de soustraire les collectivités territoriales aux conséquences, jugées préjudiciables, de la jurisprudence administrative dite « commune de Montélimar ».

En effet, beaucoup d'exécutifs locaux avaient pris l'habitude de faire adopter, « en amont » de la procédure de passation, une délibération unique visant, tout à la fois, à faire approuver le principe et l'objet du marché et à les autoriser à mettre en œuvre la procédure de passation ainsi qu'à signer le contrat avec l'attribution finalement retenu.

Or, la Cour administrative d'appel de Lyon (2002) et le Conseil d'Etat (2004) ont jugé que cette pratique est illégale au regard des dispositions du code général des collectivités territoriales, du moins pour les marchés dont le montant est supérieur ou égal à 230 000 euros HT. Selon cette jurisprudence :

- l'exécutif local ne peut contracter au nom de la collectivité territoriale que si la délibération approuve l'acte d'engagement tel qu'il sera signé, en indiquant notamment l'identité des parties et le montant des prestations (l'autorisation donnée par l'assemblée délibérante à l'exécutif de signer le marché devant reposer sur l'information pleine et entière des élus) ;

- dès lors, cette délibération doit obligatoirement intervenir à la fin de la procédure de passation, après le choix de l'attributaire du marché, mais avant la signature du contrat par l'exécutif local.

Beaucoup d'élus locaux ont conclu de cette jurisprudence que deux délibérations étaient désormais obligatoires en matière de passation des marchés publics : l'une, en début de procédure (pour faire approuver le principe et l'objet du marché par l'assemblée délibérante) et l'autre, conformément à la jurisprudence « commune de Montélimar », après la fin de la procédure de passation et avant la signature du marché par l'exécutif. Leur inquiétude quant à cet alourdissement des procédures de passation des marchés publics des collectivités territoriales est à l'origine de la disposition qui, dans l'article 65 de la présente loi, habilite le Gouvernement à alléger lesdites procédures.

Sur le fondement de cette habilitation, **l'ordonnance n° 2005-645 du 6 juin 2005 relative aux procédures de passation des marchés publics des collectivités territoriales a été publiée au Journal officiel du 7 juin 2005.**

Cette ordonnance, insère dans le code général des collectivités territoriales trois nouveaux articles concernant, respectivement, les communes (L. 2122-21-1), les départements (L. 3221-11-1) et les régions (L. 4231-8-1).

Le nouveau dispositif ainsi défini met fin à l'obligation d'une délibération à l'issue de la procédure de passation des marchés des collectivités locales, telle qu'elle avait été établie dans le cadre de la jurisprudence « commune de Montélimar ». La délibération (unique) à l'assemblée délibérante chargeant l'exécutif de souscrire un marché pourra, en effet, être prise avant l'engagement de la procédure de passation de celui-ci. Cette délibération devra toutefois impérativement comprendre la définition du besoin à satisfaire ainsi que le montant prévisionnel du marché à passer.

En contrepartie de cette liberté, l'assemblée délibérante pourra à tout moment revenir sur l'habilitation donnée à l'exécutif local pour mener la procédure

jusqu'à son terme. L'exécutif ne pourra alors signer le marché qu'en vertu d'une délibération « ad hoc ».

Sont concernés par cette mesure les marchés de travaux, fournitures et services d'un montant supérieur à 230 000 EUR (HT) mais également les marchés d'un montant inférieur à ce seuil (marchés relevant de la « procédure adaptée ») et pour lesquels l'assemblée délibérante n'aurait pas déjà donné délégation à l'exécutif local en application des articles L. 2122-22, L. 3221-11 et L. 4231-8 du code général des collectivités territoriales.

Il convient de préciser que ces nouvelles règles ne sont applicables qu'aux procédures de passation engagées postérieurement à la publication de l'ordonnance.

Article 78 -

Ratification des ordonnances prises sur le fondement de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit

Cet article a pour objet de ratifier l'ensemble des ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Trente-trois ordonnances ont été prises dans ce cadre avec un contenu particulièrement varié et étendu.

Parmi les ordonnances ratifiées, certaines contiennent des dispositions intéressant les collectivités territoriales :

- Ordonnance n° 2003-902 du 19 septembre 2003 portant **suppression de procédures** administratives de **concertation** applicables à certains projets **de travaux, d'aménagements et d'ouvrages de l'Etat** et de ses établissements publics ainsi que des **collectivités** ;
- Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en **matière électorale** ;
- Ordonnance n° 2003-1187 du 11 décembre 2003 modifiant la partie législative du **code rural** ;
- Ordonnance n° 2003-1212 du 18 décembre 2003 modifiant la partie législative du **code général des collectivités territoriales** ;
- Ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du **code du patrimoine** ;
- Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les **contrats de partenariat** ;

- Ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004 portant modification de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la **maîtrise d'ouvrage publique** et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée ;

- Ordonnance n° 2004-631 du 1er juillet 2004 relative à la simplification du régime d'entrée en vigueur, de transmission et de contrôle des actes des autorités des **établissements publics locaux d'enseignement** ;

- Ordonnance n° 2004-637 du 1er juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des **commissions administratives** et à la réduction de leur nombre.

Article 79 -

Ratification d'ordonnances portant extension, adaptation et mise à jour de dispositions dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie

Cet article, créé à l'initiative du Sénat, a pour objet de ratifier les ordonnances du 17 juin 2004 et du 22 juillet 2004 portant extension, adaptation ou actualisation de dispositions relatives à des collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie.

Article 89 -

Domaine public

Inséré par le Sénat en première lecture, l'article 89 autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires pour modifier et compléter les dispositions relatives à :

- la définition, à l'administration, à la protection et au contentieux du **domaine public** et du **domaine privé**, mobilier comme immobilier, de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics ;

- l'authentification des actes passés par ces personnes publiques, au régime des **redevances** et des **produits domaniaux**, tant en ce qui concerne leur institution que leur recouvrement, ainsi que celles relatives à la réalisation et au contrôle des opérations immobilières poursuivies par ces collectivités, afin de les simplifier, de les préciser, de les harmoniser, d'améliorer la gestion domaniale et de les codifier.

Article 91 -

Consultation des organes délibérants des départements, régions et collectivités d'outre-mer sur les projets d'ordonnance

Cet article, adopté conforme par les Assemblées, prévoit la consultation, sur les projets d'ordonnance comprenant des mesures d'adaptation, des assemblées concernées des départements et régions d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie :

- s'agissant de **la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion**, leurs conseils généraux et régionaux devront donc être consultés sur les projets d'ordonnance « *comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative* » de ces départements et régions, aux termes des articles L. 3444-1 et L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales. Il convient de rappeler que ces conseils généraux et régionaux disposent d'un mois à compter de la saisine pour exprimer leur avis. L'absence de notification au représentant de l'État dans ce délai vaut accord tacite. Le délai est réduit à quinze jours « *en cas d'urgence sur demande du représentant de l'État* ».

-en ce qui concerne la collectivité départementale de **Mayotte**, l'article L. 3551-12 du code général des collectivités territoriales dispose, comme pour l'ensemble des départements, que le conseil général est consulté sur les projets d'ordonnance comportant des « *dispositions d'adaptation du régime législatif ou de l'organisation administrative des départements* ». Si le conseil général ne s'est pas prononcé dans un délai d'un mois -ou quinze jours en cas d'urgence- à compter de sa saisine, son avis est réputé acquis.

- pour **Saint-Pierre-et-Miquelon**, la loi prévoit la consultation du conseil général dans les conditions fixées par l'article 28 de la loi n° 85-595 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon. Conformément au délai de droit commun, le conseil dispose d'un mois à compter de la saisine pour se prononcer, et de quinze jours en cas d'urgence. Son avis est réputé acquis en l'absence de notification dans ce délai.

-les mesures d'extension concernant la **Nouvelle-Calédonie** seront soumises par le haut-commissaire au Congrès de cette collectivité, avant leur examen par le Conseil d'État, comme le prévoit l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Le Congrès de Nouvelle-Calédonie dispose d'un mois pour rendre son avis. A l'expiration de ce délai, réduit à quinze jours en cas d'urgence, son avis est réputé avoir été donné.

- s'agissant de la **Polynésie française**, aux termes de l'article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, l'assemblée est consultée sur les projets d'ordonnance « *qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières* » à cette collectivité. L'assemblée dispose d'un délai d'un mois pour rendre son

avis. En l'absence de notification dans ce délai, réduit à quinze jours en cas d'urgence, à la demande du haut-commissaire, l'avis est considéré comme acquis.

- enfin, lorsque les dispositions sont relatives aux **îles Wallis-et-Futuna**, elles sont soumises à l'Assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna.

II. LES ORDONNANCES PUBLIÉES EN 2005

Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux **échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives**

Ordonnance n° 2005-1477 du 1er décembre 2005 dispositions relatives **aux procédures d'admission à l'aide sociale et aux établissements et services sociaux et médico-sociaux**

Ordonnance n°2005-1129 du 8 septembre 2005 portant simplification en matière **d'installations classées pour la protection de l'environnement et d'élimination des déchets**

Ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative **aux conditions d'âge dans la fonction publique, et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique**

Ordonnance n°2005-898 du 2 août 2005 portant actualisation et adaptation des livres III et IV du code des **ports maritimes** (partie législative) et modifiant le code des ports maritimes, le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, le code de l'environnement et le code de la route

Ordonnance n° 2005 869 du 28 juillet 2005 relative à l'adaptation du **droit de l'environnement à Mayotte.**

Ordonnance n° 2005-867 du 28 juillet 2005 relative **à l'actualisation et à l'adaptation du droit domanial, du droit foncier et du droit forestier applicables en Guyane**

Ordonnance n° 2005-871 du 28 juillet 2005 relative au droit de **l'action sociale à Mayotte**

Ordonnance n° 2005 868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'adaptation du **droit de l'urbanisme à Mayotte**

Ordonnance n° 2005 870 du 28 juillet 2005 portant adaptation de diverses dispositions relatives à la **propriété immobilière à Mayotte.**

Ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative **aux opérations funéraires**

Ordonnance 2005-658 portant diverses dispositions relative à **l'obligation d'assurance dans le domaine de la construction et aux géomètres experts**

Ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au **logement et à la construction**

Ordonnance n° 2005-659 du 8 juin 2005, simplifiant **la procédure de déclassement de biens du réseau ferré national**

Ordonnance n° 2005-654 du 8 juin 2005 portant **allégement des procédures d'adoption des schémas collectifs** et suppression des schémas multimodaux de services collectifs **de transports**

L'ordonnance n° 2005-645 du 6 juin 2005 relative aux **procédures de passation des marchés publics des collectivités territoriales**

Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005, relative à la **liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques**

Ordonnance n°2005-432 du 6 mai 2005 relative au **régime communal et au statut des élus de certaines collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie**

Ordonnance n° 2005-395 du 28 avril 2005 relative au **service public du changement d'adresse**

Retrouvez le Sénat et les Collectivités locales sur Internet :
WEB Sénat : <http://www.senat.fr>
WEB Carrefour des collectivités locales : <http://www.carrefourlocal.org>

L'Espace Librairie du Sénat : tél. 01 42 34 21 21