

**BILAN ANNUEL 2006-2007 DE LA  
DÉCENTRALISATION**

**Tome I**

**Analyse des dispositions législatives intéressant les  
collectivités territoriales, adoptées au cours de l'année  
2006 et du premier trimestre de l'année 2007**



## **AVERTISSEMENT**

Le présent document de travail a pour objet de recenser et d'analyser les dispositions législatives et les mesures réglementaires, adoptées au cours de l'année 2006 et au début de l'année 2007, et ayant une incidence directe ou indirecte sur la vie des collectivités territoriales.

Certaines lois ont justifié, par leur ampleur, la réalisation d'un document séparé : en premier lieu, les dispositions financières et fiscales intéressant les collectivités territoriales dans la loi de finances 2007 et la loi de finances rectificative pour 2006 ont ainsi été présentées dans le document CT 07-2 ; en second lieu, la loi sur l'eau, à laquelle sera consacrée prochainement une monographie.

L'ensemble de ces documents peut être consulté et téléchargé sur le site [www.carrefourlocal.org](http://www.carrefourlocal.org)



## SOMMAIRE

<b>I. INSTITUTIONS.....</b>	<b>9</b>
LOI N° 2006-823 DU 10 JUILLET 2006 AUTORISANT L'APPROBATION DE LA CHARTRE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE, ADOPTÉE À STRASBOURG LE 15 OCTOBRE 1985 .....	9
LOI N° 2007-128 DU 31 JANVIER 2007 TENDANT À PROMOUVOIR L'ÉGAL ACCÈS DES FEMMES ET DES HOMMES AUX MANDATS ÉLECTORAUX ET FONCTIONS ÉLECTIVES.....	24
LOI ORGANIQUE N° 2007-223 DU 21 FÉVRIER 2007 ET LOI N° 2007-224 DU 21 FÉVRIER 2007 PORTANT DISPOSITIONS STATUTAIRES ET INSTITUTIONNELLES RELATIVES À L'OUTRE-MER.....	25
LOI CONSTITUTIONNELLE N° 2007-237 DU 23 FÉVRIER 2007 MODIFIANT L'ARTICLE 77 DE LA CONSTITUTION (NOUVELLE-CALÉDONIE).....	26
<b>II. FINANCES LOCALES .....</b>	<b>27</b>
LOI N° 2006-1666 DU 21 DÉCEMBRE 2006 DE FINANCES POUR 2007 ET LOI N° 2006-1771 DU 30 DÉCEMBRE 2006 DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2006.....	27
<b>III. SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PRÉVENTION DES RISQUES .....</b>	<b>28</b>
LOI N° 2006-64 DU 23 JANVIER 2006 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET PORTANT DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES À LA SÉCURITÉ ET AUX CONTRÔLES FRONTALIERS .....	28
LOI N° 2006-911 DU 24 JUILLET 2006 RELATIVE À L'IMMIGRATION ET À L'INTÉGRATION.....	30
LOI N° 2006-1376 DU 14 NOVEMBRE 2006 RELATIVE AU CONTRÔLE DE LA VALIDITÉ DES MARIAGES .....	31
LOI N° 2007-297 DU 5 MARS 2007 RELATIVE À LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE .....	32
<b>IV. POLITIQUES SOCIALES ET LOGEMENT .....</b>	<b>33</b>
LOI N° 2006-339 DU 23 MARS 2006 RELATIVE AU RETOUR À L'EMPLOI ET SUR LES DROITS ET LES DEVOIRS DES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX .....	33
LOI N° 2006-396 DU 31 MARS 2006 POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES .....	42
LOI N° 2006-872 DU 13 JUILLET 2006 PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE LOGEMENT .....	49

LOI N° 2006-1615 DU 18 DÉCEMBRE 2006 RATIFIANT L'ORDONNANCE N° 2006-1048 DU 25 AOÛT 2006 RELATIVE AUX SOCIÉTÉS ANONYMES COOPÉRATIVES D'INTÉRÊT COLLECTIF POUR L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ .....	60
LOI N° 2007-290 DU 5 MARS 2007 INSTITUANT LE DROIT OPPOSABLE AU LOGEMENT ET PORTANT DIVERSES MESURES EN FAVEUR DE LA COHÉSION SOCIALE .....	62
LOI N° 2007-293 DU 5 MARS 2007 RÉFORMANT LA PROTECTION DE L'ENFANCE .....	63
LOI N° 2007-308 DU 5 MARS 2007 PORTANT RÉFORME DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS .....	64
<b>V. ENVIRONNEMENT, URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....</b>	<b>65</b>
LOI N° 2006-437 DU 14 AVRIL 2006 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AU TOURISME.....	65
LOI N° 2006-436 DU 14 AVRIL 2006 RELATIVE AUX PARCS NATIONAUX, AUX PARCS NATURELS MARINS ET AUX PARCS NATURELS RÉGIONAUX.....	70
LOI N° 2006-438 DU 14 AVRIL 2006 RELATIVE AU FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT DES TRANSPORTS D'ILE-DE-FRANCE.....	85
LOI N° 2006-1667 DU 21 DÉCEMBRE 2006 VISANT À FACILITER LE TRANSFERT DES PORTS MARITIMES AUX GROUPEMENTS DE COLLECTIVITÉS .....	87
LOI N° 2006-1772 DU 30 DÉCEMBRE 2006 SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES .....	89
<b>VI. EDUCATION ET CULTURE .....</b>	<b>91</b>
LOI N° 2006-586 DU 23 MAI 2006 RELATIVE AU VOLONTARIAT ASSOCIATIF ET À L'ENGAGEMENT ÉDUCATIF.....	91
LOI N° 2006-636 DU 1 <sup>ER</sup> JUIN 2006 RELATIVE AUX DÉLÉGUÉS DÉPARTEMENTAUX DE L'ÉDUCATION NATIONALE .....	93
LOI N° 2006-723 DU 22 JUIN 2006 MODIFIANT LE CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LA LOI N° 2002-6 DU 4 JANVIER 2002 RELATIVE À LA CRÉATION D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION CULTURELLE .....	94
LOI N° 2006-792 DU 5 JUILLET 2006 AUTORISANT L'ADHÉSION À LA CONVENTION SUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DE LA DIVERSITÉ DES EXPRESSIONS CULTURELLES .....	96
LOI N° 2006-961 DU 1 <sup>ER</sup> AOÛT 2006 RELATIVE AUX DROITS D'AUTEUR ET AUX DROITS VOISINS DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION.....	99
LOI N° 2007-309 DU 5 MARS 2007 RELATIVE À LA MODERNISATION DE LA DIFFUSION AUDIOVISUELLE ET À LA TÉLÉVISION DU FUTUR.....	101

<b>VII. EUROPE ET ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES .....</b>	<b>102</b>
LOI N° 2007-147 DU 2 FÉVRIER 2007 RELATIVE À L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS.....	102
LOI N° 2007-298 DU 5 MARS 2007 AUTORISANT L'APPROBATION DU PROTOCOLE N° 2 À LA CONVENTION-CADRE EUROPÉENNE SUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DES COLLECTIVITÉS OU AUTORITÉS TERRITORIALES RELATIF À LA COOPÉRATION INTERTERRITORIALE.....	103
<b>VIII. FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE .....</b>	<b>104</b>
LOI N° 2006-449 DU 18 AVRIL 2006 MODIFIANT LA LOI N° 99-894 DU 22 OCTOBRE 1999 PORTANT ORGANISATION DE LA RÉSERVE MILITAIRE ET DU SERVICE DE DÉFENSE .....	104
LOI N° 2006-737 DU 27 JUIN 2006 VISANT À ACCORDER UNE MAJORATION DE PENSION DE RETRAITE AUX FONCTIONNAIRES HANDICAPÉS .....	105
LOI N° 2007-148 DU 2 FÉVRIER 2007 DE MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	107
LOI N° 2007-209 DU 19 FÉVRIER 2007 RELATIVE À LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE .....	108



## I. INSTITUTIONS

**LOI N° 2006-823 DU 10 JUILLET 2006 AUTORISANT L'APPROBATION DE  
LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE, ADOPTÉE À  
STRASBOURG LE 15 OCTOBRE 1985**

Datée du 15 octobre 1985 et signée à ce jour par 43 (sur 46) Etats du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>, la Charte européenne de l'autonomie locale constitue le premier et l'unique instrument juridique international relatif à l'autonomie locale. Ce document est, à bien des égards, en avance sur son temps, notamment lorsqu'il pose le principe de l'exercice décentralisé des responsabilités publiques.

La France a attendu, pour sa part, la consolidation de son processus de décentralisation pour ratifier ce texte le 8 juillet 2006. La présente étude exposera les principes généraux contenus dans la Charte avant d'évoquer les réticences juridiques à l'origine du long parcours de la ratification française.

### I - Le contenu de la Charte européenne de l'autonomie locale

#### A. Le préambule

**La Charte est un document émanant du Conseil de l'Europe** et plus exactement de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux pour l'Europe (instance devenue en 1994 le **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe**) qui a lancé une initiative sur ce sujet dès 1981.

Le préambule rappelle que le Conseil de l'Europe a pour objet de réaliser une **union plus étroite** entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun. Il relève que la réalisation de cette « union plus étroite » suppose notamment la **conclusion d'accords** dans le **domaine administratif**.

Il souligne, en second lieu, que l'existence des collectivités locales est un des **principaux fondements** de tout **régime démocratique**. Il ajoute que parmi les principes démocratiques figure le **droit des citoyens** de participer à la **gestion**

---

<sup>1</sup> La France était, au mois de juin 2006, le seul Etat signataire, avec la Serbie-Montenegro, à ne pas avoir procédé à la ratification.

**des affaires publiques**, d'une part, et que c'est **au niveau local**, d'autre part, que ce droit peut être exercé le **plus directement**. Ce principe sera explicité au **paragraphe III de l'article 4** de la Charte qui institue une véritable règle de subsidiarité posant le **principe général que l'exercice des responsabilités publiques doit être décentralisé**.

Le préambule légitime pleinement le **principe de décentralisation** et son efficacité tout à la fois technique et démocratique en affirmant, encore, que le fait d'investir *les collectivités locales de responsabilités effectives, permet, en outre, de mettre en place une administration efficace et proche du citoyen*.

En conséquence, le texte juge que le renforcement de l'autonomie locale représentera une **contribution importante** à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir.

Le renforcement de l'autonomie locale, ajoute-t-il, suppose l'existence de collectivités dotées d'organes de décision **démocratiquement constitués** et bénéficiant d'une large autonomie quant aux **compétences**, aux **modalités d'exercice** de ces dernières et aux **moyens nécessaires** à l'accomplissement de leurs missions.

## **B. Le dispositif**

Le document, ratifié par notre pays le 8 juillet dernier, « conceptualise », en fait, l'autonomie locale et en expose les conditions de réalisation. Il décline cette autonomie selon le triptyque : autonomie politique, autonomie administrative et autonomie financière.

### **1. Autonomie politique**

**L'article 2** de la Charte européenne de l'autonomie locale prévoit que le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne de chaque Etat signataire et, autant que possible, dans sa Constitution.

Même si elle affirme sa préférence pour le fondement constitutionnel, la Charte tient compte du fait que certains Etats, soit n'ont pas de constitution écrite, soit (notamment lorsque leur structure est fédérale) prévoient une réglementation des pouvoirs locaux par leurs Etats fédérés, ou encore connaissent des procédures complexes pour modifier leur texte fondamental.

**L'article 3** précise ce qu'il faut entendre par autonomie locale au sens de la Charte.

*L'autonomie locale est le droit et la capacité **effective** pour les collectivités de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.*

Plusieurs conséquences découlent de cet énoncé. L'autonomie locale ne doit pas être un principe formel. Elle suppose que les collectivités disposent effectivement des moyens de la mettre en œuvre. **La responsabilité politique** des collectivités locales devant leurs citoyens doit pouvoir s'exercer. Les collectivités ne sont pas supposées gérer des « affaires locales » mais « une part importante des affaires publiques » dans le cadre de la loi. Ce point est à rapprocher du **paragraphe III précité de l'article 4** de la Charte qui pose un principe général (« précurseur » du point de vue français) de subsidiarité selon lequel l'exercice des responsabilités publiques doit être décentralisé sous réserve de dérogations.

**Le deuxième paragraphe de l'article 3** prévoit les conditions politiques de l'exercice de la responsabilité locale. Celle-ci doit être *exercée par des conseils ou des assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et **pouvant** disposer d'organes exécutifs responsables devant eux.*

Soulignons que le gouvernement français, dans l'une de ses trois **déclarations interprétatives** (voir ci-après), a considéré que le mot « pouvant » devait être entendu comme une faculté et non comme une obligation, mettant un terme aux hésitations qui ont motivé en partie le long délai de ratification.

En effet, à ce jour, notre organisation administrative territoriale ne reconnaît pas la responsabilité des exécutifs locaux devant les assemblées délibérantes, sauf dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de la collectivité territoriale de Corse.

Enfin, le deuxième paragraphe ménage pour les Etats signataires la possibilité de mettre en place diverses formes de « **démocratie directe** » en énonçant que les dispositions précitées *ne portent pas préjudice au recours aux **assemblées de citoyens, au référendum** ou à toute autre forme de **participation directe** des citoyens là où elle est permise par la loi.*

Mais la Charte ne se contente pas de renvoyer au législateur national le soin de préciser la nature de cette « part importante des affaires publiques » visée à l'article 3. Elle formule, au contraire, un certain nombre de préconisations, en ce qui concerne les principes sur lesquels devront reposer les compétences des collectivités locales.

Intitulé « Portée de l'autonomie locale », **l'article 4** de la Charte est ainsi composé de six paragraphes.

**Le premier paragraphe** distingue ce qu'il appelle les compétences de base, d'une part, et les compétences à objet spécifique, d'autre part, des collectivités locales.

Les premières devront être fixées de préférence au niveau constitutionnel ou, en tout cas, par la loi.

L'affirmation du principe de la légalité des compétences de base des collectivités locales n'empêche pas que soient attribuées à celles-ci des compétences à objet spécifique dans le cadre fixé par la loi.

Dans leur **rapport explicatif** sur la Charte européenne de l'autonomie locale, les services du Conseil de l'Europe rappellent qu'un certain nombre de pays prévoient, en faveur des collectivités locales, des délégations par le Parlement de pouvoirs sur des compétences spécifiques, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des directives européennes, dès lors que le Parlement conserve des pouvoirs de contrôle suffisants sur l'exercice des pouvoirs ainsi délégués.

En outre, ce rapport relève des cas où des règlements communautaires (applicables aux Etats membres de la Communauté européenne) peuvent stipuler l'application d'une mesure spécifique à un niveau donné de l'administration territoriale.

**Le deuxième paragraphe de l'article 4** exige que les collectivités locales bénéficient, dans le cadre de la loi, d'une pleine latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. En clair, les collectivités locales doivent pouvoir user d'un « droit d'ingérence » dans tous les domaines qui ne leur sont pas explicitement interdits (parce qu'attribués à une autre autorité) ou parce que manifestement hors de leur champ de compétences.

C'est le législateur national qui est appelé à délimiter le domaine des affaires publiques excluant le droit d'intervention des collectivités locales qui se voient donc attribuer, a contrario, une compétence de plein droit sur les affaires publiques, sauf dans les cas prévus par la loi.

**Le troisième paragraphe** confirme les orientations du précédent en posant le principe général selon lequel l'exercice des responsabilités publiques doit être décentralisé.

Cet exercice, énonce-t-il, doit, *de façon générale, incomber de préférence aux autorités les plus proches des citoyens*, c'est-à-dire décentralisées. Là encore, le principe peut souffrir des exceptions : le texte évoque ainsi le cas où l'**ampleur** et la **nature** de la tâche nécessitent l'attribution d'une responsabilité à une autre autorité que l'autorité décentralisée.

**Le troisième paragraphe** justifie encore la dérogation au principe général pour **des exigences d'efficacité et d'économie.**

En clair, les responsabilités publiques doivent être normalement confiées à l'échelon le plus local des collectivités territoriales.

**Le quatrième paragraphe de l'article 4** plaide pour l'attribution aux collectivités locales de **blocs de compétences.** Le législateur national est appelé à clarifier les domaines de compétence afin que les pouvoirs confiés aux collectivités soient normalement **pleins et exclusifs.** Seule la loi est habilitée à prévoir les cas où sont susceptibles d'être mises en cause ou limitées par une autre autorité (centrale ou régionale) les compétences dévolues aux collectivités locales.

Comme le souligne le rapport explicatif précité, l'intervention locale peut être accompagnée d'une action complémentaire conduite à un autre niveau (par exemple, une autorité centrale ou régionale) mais à condition que cette **initiative nouvelle intervienne dans le cadre de dispositions législatives clairement formulées.**

**En France, les lois de décentralisation des 7 janvier et 22 juillet 1983 se sont efforcées de transférer de l'Etat aux collectivités territoriales des blocs de compétences les plus homogènes possibles. Le processus de tranfert de compétences a même été « codifié » avec la publication du « code général des collectivités locales » par la loi du 21 février 1996.**

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, dans sa résolution 94 (2000) sur la démocratie locale et régionale en France, s'est « félicité », à cet égard, de la législation française issue des lois de 1983, en faisant observer que : « dans d'autres pays », la logique de gestion du secteur concerné passe souvent au premier plan sans que les répercussions sur les compétences locales soient abordées comme une question à part entière ».

**Le cinquième paragraphe** de la Charte prévoit le cas où l'exécution de certaines fonctions dont la responsabilité incombe, en dernier ressort, à des autorités supra-locales, peut être confiée, pour des raisons d'efficacité, aux collectivités locales en raison notamment de leur structure administrative et de leur connaissance de la situation locale.

Dans ces cas de délégation de pouvoir par une autorité centrale ou régionale, le texte pose le principe selon lequel les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la **liberté d'adapter** leur exercice aux conditions locales. Ce « pouvoir d'adaptation » pourra souffrir des exceptions. Le rapport explicatif admet, par exemple, que pour certaines fonctions telles que la délivrance de documents d'identité, la nécessité d'une réglementation

uniforme pourra ne laisser aucune place à un quelconque pouvoir « discrétionnaire » d'adaptation de la collectivité locale.

Le développement de la Charte consacrée à la portée de l'autonomie locale s'achève par un **sixième paragraphe** qui institue un principe d'obligation de *consultation des collectivités locales, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.*

Sont ici visés les domaines de compétence qui relèvent des collectivités locales mais aussi ceux qui se situent hors de cette sphère tout en ayant un impact particulier sur elles. Selon l'interprétation du rapport explicatif, le texte souhaite que les modalités et le calendrier des consultations soit tels que les collectivités aient une possibilité effective d'exercer une influence tout en admettant que des circonstances exceptionnelles puissent prendre le pas sur cette exigence de consultation, particulièrement en cas d'urgence.

Par ailleurs, le susdit rapport précise les modalités de la consultation en disposant que cette dernière devra s'effectuer directement avec la ou les collectivités concernées ou, dans le cas où plusieurs collectivités sont concernées, indirectement par l'intermédiaire de leurs associations. On peut noter que le texte n'habilite pas le législateur national à préciser les conditions de l'obligation de consultation qu'il préconise.

Pourtant, le champ d'application de l'article (les processus de planification et de décision pour toutes les questions qui concernent directement les collectivités locales) peut donner lieu, à l'évidence, à des interprétations variées.

**L'article 5** de la Charte prévoit une obligation de consultation des collectivités locales, mais cette fois s'agissant des propositions tendant à modifier leurs limites territoriales.

Pour toute modification de cette nature, précise le texte, les collectivités locales concernées doivent être consultées **préalablement**, par voie de référendum, là où la loi le permet.

Comme le souligne le rapport explicatif, il aurait été irréaliste pour la Charte d'attribuer à la communauté locale un **droit de veto** sur de telles modifications, même si celles-ci (les projets de fusion avec d'autres collectivités en représentent le cas extrême) revêtent une importance fondamentale pour la collectivité locale et ses citoyens.

A tout le moins, **l'article 5** de la Charte exige une consultation préalable (directe ou indirecte, selon le document explicatif) de la collectivité locale.

Dans les pays où les dispositions en vigueur ne permettent pas le recours au référendum, **l'article 5** admet d'autres modes de consultation.

**L'article 7** de la Charte précise ce qu'il considère comme les fondements de l'indépendance des élus locaux. Ce qui est requis c'est, d'une part, un statut assurant à ces élus le libre exercice de leur mandat et, d'autre part, une compensation financière correspondant exactement aux frais entraînés par l'exercice du mandat – compensation à laquelle peut s'ajouter celle des gains perdus – une rémunération du travail accompli, ainsi qu'une couverture sociale adéquate.

Par ailleurs, **le troisième paragraphe de l'article 7** insiste sur la nécessaire légalité du régime d'incompatibilité s'imposant à l'élu local. *Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local, énonce-t-il, ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.*

La question de la gratuité éventuelle de certaines fonctions électives fait l'objet de la troisième des déclarations interprétatives formulées par le gouvernement français comme il le sera précisé ci-après.

Enfin, **l'article 10** de la Charte traite d'un aspect tout aussi fondamental de l'autonomie politique des collectivités locales : la liberté de coopérer et de s'associer avec d'autres collectivités. Ainsi le premier alinéa de l'article énonce que les collectivités locales, dans l'exercice de leurs compétences, ont le **droit de coopérer** et, dans le cadre de la loi, de **s'associer avec d'autres collectivités** pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. Ce type d'association correspond, en France, à ce que l'on appelle la coopération intercommunale qui ne fait que s'intensifier depuis une trentaine d'années.

**Le deuxième paragraphe de l'article 10** affirme le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales. En France, ce droit s'exerce par exemple dans la libre création des **pays** par les communes ou les communautés de communes.

Enfin, **le troisième paragraphe** affirme le droit pour les collectivités locales de coopérer avec les collectivités **d'autres Etats** dans des conditions éventuellement définies par le législateur interne.

Dans notre pays, la **coopération décentralisée** ainsi que la **coopération transfrontalière** entrent, par exemple, dans ce cadre.

## 2. Autonomie administrative

**Le premier paragraphe de l'article 6** de la Charte dispose que les collectivités locales doivent être mises en mesure d'organiser leurs structures administratives internes en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et dans un souci d'efficacité. Le texte permet toutefois à la législation nationale ou régionale de déterminer les principes généraux régissant ces structures.

Mais ces dispositions, souligne le rapport explicatif, doivent rester limitées de manière à ne pas imposer de structures organisationnelles rigides. Pourraient relever, par exemple, des législations centrales ou régionales certaines dispositions spécifiques concernant la formation de certaines commissions ou la création de certains postes administratifs.

**Le deuxième paragraphe** a trait au **statut du personnel** des collectivités locales. Le texte estime essentiel que celles-ci soient en mesure de recruter et d'employer un personnel dont la qualité corresponde aux responsabilités assumées par elles. Le statut du personnel des collectivités locales devra ainsi permettre un **recrutement de qualité** fondé sur les principes du mérite et de la compétence. A cette fin, il devra comporter des « conditions adéquates » de formation, de rémunération, et de perspectives de carrière.

**En France, la création, dès 1984, d'une fonction publique territoriale se caractérisant par l'existence d'un statut général pour les fonctionnaires des communes, des départements et des régions a anticipé l'exigence de la Charte.**

**L'article 8** de la Charte exige, en second lieu, dans **son second paragraphe**, que le contrôle administratif de leurs actes soit prévu par la Constitution ou par la loi et ne se fonde que sur le respect de la **légalité** et des **principes constitutionnels**.

Seul est jugé fondé un « **contrôle de l'opportunité** » par des autorités de niveau supérieur sur les tâches correspondant aux compétences déléguées aux collectivités.

**Le troisième paragraphe** affirme, quant à lui, le « principe de proportionnalité » selon lequel, d'après le rapport explicatif, l'autorité de tutelle est tenue de recourir à la méthode qui empiète le moins sur l'autonomie locale tout en permettant de parvenir aux résultats souhaités. Il énonce ainsi que le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé *dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.*

Par ailleurs, **l'article 11** de la Charte prévoit l'accès des collectivités locales aux recours juridictionnels contre l'exercice abusif de la tutelle et des contrôles administratifs.

### 3. Autonomie financière

**L'article 9** de la Charte définit en **huit paragraphes** les principes de l'autonomie financière des collectivités locales.

L'existence de **ressources propres**, tout d'abord. Celles-ci (**premier paragraphe**) doivent être **suffisantes** pour permettre notamment aux collectivités locales de fixer librement leurs priorités de dépenses dans le cadre, bien sûr, des compétences qui leur ont été dévolues par la Constitution ou par la loi.

En ajoutant (**deuxième paragraphe**) que le niveau des ressources financières des collectivités locales doit être, plus généralement, **proportionné** au coût réel desdites compétences, la Charte précise, en fait, la **condition financière** d'une véritable **autonomie politique des collectivités locales**.

Mais l'autonomie suppose la **responsabilité politique** devant les citoyens électeurs et contribuables. Aussi, le **troisième paragraphe** prévoit qu'une partie au moins des ressources financières des collectivités locales devra provenir d'impôts ou de redevances dont les **taux** auront été fixés **librement** par la collectivité locale, dans les limites fixées par la loi.

**En France, il est à noter que la liberté de vote des taux des emprunts locaux (dans les limites de la loi, laquelle détermine des plafonds ainsi que des règles de variation proportionnelle des différentes taxes) a été établie dès 1980 suivie, à partir de 1982, par la suppression de la tutelle sur les actes budgétaires des collectivités territoriales.**

Le nouvel article 72-2 de notre Constitution, issu de la réforme constitutionnelle de 2003, a consacré tardivement dans notre ordre juridique constitutionnel les règles d'autonomie financière inscrites dans la Charte.

Celle-ci insiste encore (**quatrième paragraphe**) sur la nécessité pour les « systèmes financiers » des collectivités locales de reposer sur des ressources suffisamment **diversifiées** et **évolutives** pour ne pas être, sur la durée, en décalage avec l'évolution réelle du coût de l'exercice des compétences (ou des nouvelles compétences) des collectivités locales.

Les débats actuels, en France, sur le niveau des compensations par l'Etat des charges résultant des compétences nouvelles nées de la décentralisation traduisent toute l'importance de cette garantie inscrite dans la Charte.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux estimait, d'ailleurs, en 2000, que si, **d'un point de vue statique**, le transfert des moyens financiers correspondant au transfert de compétences de l'Acte I de la Décentralisation s'était effectué « correctement », **la dynamique d'évolution ultérieure de ces transferts** fut au contraire **source de controverse**. La situation n'a guère changé après l'Acte II.

**Le cinquième paragraphe de l'article 9** a trait à la mise en place nécessaire de **procédures de péréquation financière** ou de mesures équivalentes afin de corriger les effets de la **répartition inégale** des « ressources potentielles » de financement (ce qui correspond, peu ou prou, à ce que la France a tenté de mesurer avec le « potentiel fiscal » et aujourd'hui avec le potentiel financier des communes, des départements ou des régions) ainsi que des **charges** qui leur incombent.

Au Sénat, les débats récents sur la péréquation des ressources des collectivités territoriales (notamment autour des travaux de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire en 2003 et 2004) se sont inscrits dans cette ligne en préconisant des mesures de correction des inégalités entre collectivités locales en termes de ressources, mais aussi de charges.

Rappelons que le nouvel article 72-2 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle de 2003 dispose que : « La loi prévoit des **dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales** ».

Par ailleurs, le cinquième paragraphe de l'article 9 précise que les procédures de péréquation ou les mesures équivalentes destinées à corriger les inégalités territoriales ne devront pas « *réduire la liberté d'option* des collectivités locales *dans leur domaine de responsabilité* ».

Au sujet de cette dernière disposition, le gouvernement avait, comme nous le verrons, envisagé une déclaration interprétative de la Charte (voir rapport Sénat – M. Daniel Goulet – n° 15, 2005-2006, p. 15).

**Le sixième paragraphe de l'article 9** institue une autre obligation de concertation des collectivités locales. Il s'agit cette fois de la législation relative à la redistribution des ressources affectées aux collectivités.

On peut penser ici aux transferts aux collectivités de catégories d'impôts ou d'une partie de catégories d'impôts d'Etat : en France, ces ressources locales sont loin d'être négligeables (TIPP).

Dans sa résolution 94 des 23-25 mai 2000 sur la démocratie locale et régionale en France, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en Europe fait

justement observer que cette disposition ne manquera pas d'intéresser tout particulièrement les élus régionaux qui critiquent la manière dont ils ont été informés des intentions du gouvernement **de supprimer la part régionale de la taxe d'habitation.**

Mais quid de la liberté de gestion d'une collectivité locale dont l'essentiel des ressources sera constitué de subventions de l'Etat ou d'une autre collectivité **affectées au financement de projets spécifiques ?**

Sur ce point, la Charte préconise (**septième paragraphe**), dans la mesure du possible, un système de subventions globalisées qui permet de préserver « *la liberté fondamentale de la politique de la collectivité locale dans son propre domaine de compétence* ».

**La France satisfait à ce principe, au travers de la dotation globale de fonctionnement créée en 1974, avant même la signature de la Charte, puis des dotations globales d'équipement et de la dotation générale de décentralisation (1982).**

Le rapport explicatif souligne la nécessité de prendre en compte la grande variété des systèmes locaux de financement existant dans les Etats signataires s'agissant de la part des ressources totales des budgets locaux que représentent les subventions.

Il suggère d'éviter le « recours excessif » aux subventions spécifiques tout en jugeant « acceptable » un ratio élevé subventions spécifiques/subventions globalisées dès lors que la part des subventions dans les recettes totales des collectivités est relativement faible.

En 2000, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en Europe jugeait favorablement la proportion des ressources propres des collectivités territoriales françaises.

En 2004, les ressources propres (produits de la fiscalité locale, redevances domaniales...) des communes et des départements représentaient respectivement 61,3 % et 63,4 % de leurs ressources totales. Il reste que l'Etat reste le premier contributeur local ce qui n'est pas sans fragiliser l'apparente autonomie financière des collectivités territoriales.

**Le dernier paragraphe de l'article 9** de la Charte a trait à l'accès des collectivités locales aux marchés nationaux de capitaux afin de financer leurs investissements. Ces règles relatives aux « possibilités de crédit » (selon les termes du rapport explicatif) des collectivités pourront être fixées par le législateur interne compte tenu de la structure spécifique des marchés de capitaux.

## II - Le long parcours de la ratification française

La ratification française est intervenue tardivement : plus de vingt ans après la signature de la Charte. Mais plusieurs pays qui ont signé et ratifié **très tôt** le document sont loin, à ce jour, d'observer dans leur organisation administrative territoriale, les principes de décentralisation et d'autonomie inscrits dans la Charte.

De ce point de vue, les scrupules français apparaissent plutôt comme « honorables ».

### A. L'avis du Conseil d'Etat du 15 décembre 1991

Saisi en 1991 du projet de loi d'approbation de la Charte, le Conseil d'Etat a rendu un avis négatif pour les raisons que l'on peut ainsi résumer : certaines dispositions de la Charte semblaient susceptibles de créer des contentieux, d'autres apparaissaient comme en contradiction avec les pratiques françaises de l'époque. Rentraient dans la première catégorie plusieurs dispositions figurant aux articles 4, 7, 9 et 10 de la Charte.

Dans la seconde, on trouve surtout le dernier paragraphe de l'article 3 relatif à la responsabilité des exécutifs devant les assemblées locales.

En France, en effet, ce principe constitue l'exception.

D'une manière plus générale, le Conseil d'Etat plaidait pour la préservation de l'équilibre et du consensus auxquels avaient abouti les premières lois de décentralisation.

*« L'examen attentif des stipulations de la charte –a-t-il précisé– fait, en effet, apparaître que celle-ci comporte en réalité soit des ambiguïtés qui seront source de revendications inutiles, voire de contentieux avec tous les aléas que celui-ci suscite en longue période, soit des règles différentes de celles qui régissent actuellement les collectivités locales, ce qui implique des modifications aux textes en vigueur, alors qu'aucune nécessité ne justifie ces modifications ».*

La nécessité de sauvegarder la marge de manœuvre du Parlement dans un domaine « *touchant, de manière essentielle et durable, aux institutions de la République* » fut aussi invoquée. « Il n'y a lieu, soulignait-il, de limiter les pouvoirs du Parlement par la voie d'engagements internationaux qu'avec une très grande prudence et pour des motifs impérieux ».

## B. L'Acte II de la décentralisation

Il fut constitué par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, la loi organique du 29 juillet 2004 prise en application du nouvel article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales et surtout par la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales<sup>1</sup>.

L'Acte II de la décentralisation a notamment conforté, sur le plan constitutionnel, plusieurs principes :

- le principe de subsidiarité,
- celui du droit à l'expérimentation,
- celui de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre,
- celui de l'autonomie financière des collectivités,
- celui de la nécessaire correction des inégalités territoriales.

Selon le sénateur Daniel Goulet, rapporteur du projet de loi autorisant l'approbation de la Charte, ces réformes ont « placé désormais notre pays en totale conformité avec les prescriptions de la Charte, le plaçant même sur certains points à l'avant-garde en matière de décentralisation ».

## C. Les déclarations interprétatives

Lors de l'examen par le Sénat du projet de loi d'approbation (octobre 2005), le gouvernement avait envisagé une déclaration interprétative sur la deuxième phrase du cinquième paragraphe de l'article 9 de la Charte relative à la péréquation. Selon cette disposition, « les procédures de péréquation ne doivent pas réduire la **liberté d'option** des collectivités locales dans leur domaine de responsabilité. »

Le gouvernement a finalement renoncé à une déclaration aux termes de laquelle il soulignait que « selon la République française, les mesures de péréquation des ressources fiscales inégalement réparties entre les collectivités locales peuvent être mises en place, dès lors que lesdites mesures sont définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et n'ont pas pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales **au point d'entraver leur libre administration** ».

---

<sup>1</sup> Cet Acte II fut précédé par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et notamment son volet relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux largement inspiré, au demeurant, par des propositions d'origine sénatoriale.

Au final, le gouvernement s'est contenté des trois déclarations interprétatives suivantes :

La première concerne le champ d'application de la Charte. **L'article 13** de celle-ci prévoit que les principes d'autonomie locale s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de l'Etat signataire sauf droit pour celui-ci de préciser les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles il entend limiter le champ d'application ou qu'il entend exclure de ce champ.

Selon la déclaration gouvernementale, *« Conformément à l'article 13, les collectivités locales et régionales auxquelles s'applique la Charte sont les collectivités territoriales qui figurent aux articles 72, 73, 74 et au titre XIII de la Constitution ou qui sont créées sur leur fondement. La République française considère en conséquence que les établissements publics de coopération intercommunale, qui ne constituent pas des collectivités territoriales, sont exclus de son champ d'application. »*

Sont donc visées, en France, toutes les catégories de collectivités locales existantes, à l'exception des Terres australes et antarctiques françaises, et celles qui pourraient être ultérieurement créées.

En second lieu, s'agissant du deuxième alinéa de l'article 3 de la Charte qui a trait à la responsabilité de l'exécutif local devant l'assemblée délibérante, le gouvernement a formulé la déclaration suivante : *« La République française considère que les dispositions de l'article 3 § 2 doivent être interprétées comme réservant aux Etats la **faculté** d'instituer la responsabilité, devant l'organe délibérant d'une collectivité territoriale, de l'organe exécutif dont elle est dotée ».*

Enfin, le gouvernement a entendu préserver la gratuité des fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal et le caractère forfaitaire des autres indemnités. Sa troisième déclaration précise que *« la République française se considère liée par tous les paragraphes de la partie I de la Charte à **l'exception du paragraphe 2 de l'article 7** ».*

\*

\* \*

La Charte européenne sur l'autonomie locale n'est pas l'engagement international « peu normatif » que décrivent certains.

Les 43 Etats signataires (les pays de l'Union européenne à 27 mais aussi la Russie, la Turquie ou encore... l'Azerbaïdjan) ont certes des organisations administratives territoriales très variées, façonnées par leur histoire et leur culture politique : des exceptions et des marges de manœuvre ont donc du être concédées. Mais il ne s'est jamais agi de remettre en cause les principes fondamentaux de décentralisation et de démocratie locale, avec leurs conséquences en termes d'autonomie politique, administrative et financière, inscrits dans la Charte.

Tout au plus, a-t-on pris la précaution de permettre à certains Etats de différer dans le temps la mise en œuvre de certaines préconisations majeures.

Dans le cas de la France, les principes de la Charte ont été jugés pleinement compatibles avec l'organisation administrative née de l'Acte II de la décentralisation.

Mais le texte de la Charte est loin d'avoir épuisé toutes ses virtualités. Il pourra constituer un point d'appui intéressant pour des réformes visant à approfondir la démocratie locale ou à améliorer le statut de nos élus.

***LOI N° 2007-128 DU 31 JANVIER 2007 TENDANT À PROMOUVOIR L'ÉGAL  
ACCÈS DES FEMMES ET DES HOMMES AUX MANDATS ÉLECTORAUX  
ET FONCTIONS ÉLECTIVES***

La loi traduit les engagements pris par le Président de la République le 4 janvier 2006 pour « faire progresser notre démocratie et les droits des femmes ».

Il s'inscrit dans la continuité de la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 qui a autorisé le législateur à « favoriser » l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives et des lois du 6 juin 2000 et du 11 avril 2003 qui ont institué des dispositions législatives contraignantes ou incitatives pour y parvenir.

**En assurant la place des femmes dans les exécutifs municipaux** et régionaux, en instituant des remplaçants de sexe opposé pour les conseillers généraux et en renforçant la modulation financière de la première fraction de l'aide publique aux partis politiques qui ne respectent pas l'égal accès des femmes et des hommes dans les candidatures qu'ils présentent aux élections législatives, cette loi constitue une nouvelle étape dans la mise en oeuvre de la parité.

*LOI ORGANIQUE N° 2007-223 DU 21 FÉVRIER 2007*  
*ET*  
*LOI N° 2007-224 DU 21 FÉVRIER 2007*  
*PORTANT DISPOSITIONS STATUTAIRES ET INSTITUTIONNELLES*  
*RELATIVES À L'OUTRE-MER*

Ces deux textes répondent à plusieurs objectifs :

- mettre en oeuvre les dispositions de la Constitution qui structurent le **nouveau cadre institutionnel et statutaire de l'outre-mer**, conformément à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ;
- respecter les deux consultations du 7 décembre 2003, en faveur de la transformation statutaire de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, qui deviennent ainsi des collectivités sui generis ;
- **créer 2 sièges de sénateurs pour les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ;**
- renforcer l'Etat de droit outre-mer, par une clarification des statuts en vigueur et l'amélioration de la démocratie locale.

***LOI CONSTITUTIONNELLE N° 2007-237 DU 23 FÉVRIER 2007  
MODIFIANT L'ARTICLE 77 DE LA CONSTITUTION  
(NOUVELLE-CALÉDONIE)***

Ce texte gèle le corps électoral néo-calédonien, et réserve le droit de vote aux personnes installées en Nouvelle-Calédonie depuis au moins 10 ans, et ce à la date de 1998. Cette disposition sera effective à partir du scrutin local de 2009.

Ce gel, inscrit dans la loi organique découlant de l'accord de Nouméa de 1998, avait été censuré en 1999 par le Conseil constitutionnel, obligeant à passer par une révision de la Constitution. Le texte rétablit à la date de 1998 le gel du corps électoral pour les élections provinciales de 2009 et de 2014.

## II. FINANCES LOCALES

***LOI N° 2006-1666 DU 21 DÉCEMBRE 2006 DE FINANCES POUR 2007 ET  
LOI N° 2006-1771 DU 30 DÉCEMBRE 2006 DE FINANCES RECTIFICATIVE  
POUR 2006***

Voir le document de travail du Sénat : « *Les principales dispositions concernant les collectivités locales dans la loi de finances pour 2007 et la loi de finances rectificative pour 2006* », Série Collectivités territoriales, n° CT-07-2 (2006-2007).

### III. SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PRÉVENTION DES RISQUES

***LOI N° 2006-64 DU 23 JANVIER 2006 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE  
TERRORISME ET PORTANT DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES À LA  
SÉCURITÉ ET AUX CONTRÔLES FRONTALIERS***

Dans le contexte de l'accroissement de la menace terroriste en France, la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006, est venue renforcer le dispositif de sécurité sur le territoire national.

La loi vise le développement d'une **meilleure utilisation de la vidéosurveillance** pour en faire un **véritable outil de lutte contre le terrorisme**.

De plus, le 16 novembre 2005, devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire s'est engagé à organiser, sitôt la loi votée, un **plan national de développement de la vidéosurveillance**, et à **consulter les élus locaux**.

#### **I - Quelques précisions sur le régime antérieur**

La loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 et le décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 définissent le régime de l'installation de systèmes de vidéosurveillance sur la voie publique et dans les lieux ou établissements ouverts au public.

- Ces textes rendent légale l'installation de systèmes de vidéosurveillance en vue de finalités clairement définies, principalement **la prévention de la délinquance**.

**La prévention d'actes terroristes n'est donc pas citée comme motif légal justifiant l'installation de caméras filmant la voie publique ou les lieux ouverts au public.**

- L'installation de tels dispositifs de vidéosurveillance est subordonnée à une autorisation du préfet, prise après avis d'une commission départementale, présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire.

- Les enregistrements doivent être détruits dans un délai maximum d'un mois, sauf dans le cas d'une enquête de flagrant délit, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire.

## II - Les modifications principales portées à ce régime

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 visent à **étendre l'utilisation de la vidéosurveillance** afin de répondre plus efficacement à la menace terroriste.

- La **prévention de la menace terroriste devient explicitement un motif légal justifiant le recours à la vidéosurveillance.**
- Les **personnes morales, autres que les autorités publiques** (lieux de culte, grands magasins par exemple) pourront filmer les abords de leurs bâtiments et installations, dans des lieux susceptibles d'être exposés à des actes terroristes.
- Une **procédure dérogatoire, d'urgence** est créée. Le préfet peut désormais donner une autorisation provisoire sans attendre l'avis de la commission départementale de vidéosurveillance.
- Les systèmes de vidéosurveillance installés doivent répondre à des **normes techniques** définies par arrêté ministériel (notamment afin de s'assurer de la qualité des images enregistrées).
- La puissance publique peut **imposer l'installation d'un système de vidéosurveillance** aux gestionnaires d'infrastructures et d'équipements visés par une menace terroriste (centrales nucléaires, grandes installations industrielles, gares ou aéroports).
- Les systèmes de vidéosurveillance sont autorisés pour une durée de **cinq ans** renouvelable.

## III - Le chapitre X étend, en les adaptant, les dispositions de la loi à l'outre-mer

**LOI N° 2006-911 DU 24 JUILLET 2006 RELATIVE À L'IMMIGRATION ET À  
L'INTÉGRATION**

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration comporte cinq ensembles de mesures concernant :

- la maîtrise quantitative de l'immigration ;
- la réforme de l'immigration ;
- l'accueil des étudiants et des étrangers hautement qualifiés ou ayant des compétences particulières ;
- le renforcement de l'intégration des immigrés à travers la définition d'un parcours d'intégration ;
- la lutte contre l'immigration clandestine outre-mer.

Les dispositions qui intéressent les collectivités locales sont les suivantes :

Les **articles 85 et 86** de la loi prévoient l'organisation par le représentant de l'Etat dans le département, ou à Paris par le préfet de police, dans un délai de six mois à compter de la nationalité française, d'une cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française à l'intention des personnes résidant dans le département qui ont acquis la nationalité française par mariage, par déclaration, par adoption, par naturalisation ou par réintégration ou encore par application de la convention du Conseil de l'Europe sur la rédaction des cas de plurinationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités.

Les députés et les sénateurs élus dans le département sont invités à la cérémonie d'accueil.

En outre, l'article 17 prévoit que le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris le préfet de police, communique, en sa qualité d'officier d'état civil, l'identité et l'adresse des personnes résidant dans la commune susceptibles de bénéficier de la cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française, et pour autoriser le maire, lorsqu'il en fait la demande à organiser, en sa qualité d'officier d'état civil la cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française.

***LOI N° 2006-1376 DU 14 NOVEMBRE 2006 RELATIVE AU CONTRÔLE DE  
LA VALIDITÉ DES MARIAGES***

Ce texte s'inscrit dans la continuité des lois du 30 décembre 1993 et du 26 novembre 2003 relatives à la maîtrise de l'immigration et de la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple. Tout en protégeant la liberté du mariage, composante de la liberté individuelle consacrée par le Conseil constitutionnel dans ses décisions du 13 août 1993 et du 20 novembre 2003, la présente loi tend à renforcer les moyens de lutte contre les mariages simulés.

Les dispositions nouvelles applicables à tous les mariages célébrés sur le territoire français, quelle que soit la nationalité des époux, concernent l'ordre des formalités préalables ou l'amélioration des conditions de réalisation de l'audition des futurs époux, notamment par la possibilité de la déléguer à des fonctionnaires de l'état civil. Le texte fait de la présentation par les futurs époux d'un document d'identité officiel et de l'indication préalable de l'identité des témoins des exigences légales.

Cependant, les dispositions essentielles concernent les mariages contractés par des Français à l'étranger. Elles privilégient les contrôles antérieurs à la cérémonie et prévoient notamment que sera requis le certificat préalable de capacité de mariage attestant notamment que l'audition des candidats au mariage a bien eu lieu. Les conditions de la transcription du mariage dépendront de l'octroi de ce certificat, exigence d'autant plus essentielle que le texte fait désormais de la transcription du mariage en France une condition de l'opposabilité à l'égard des tiers.

Enfin, le texte prend acte de la procédure, trop complexe et de ce fait inutilisée, de vérification des actes de l'état civil étranger, instaurée par la loi du 26 novembre 2003, alors même que l'on observe une recrudescence de la fraude en matière d'actes d'état civil établis à l'étranger.

**LOI N° 2007-297 DU 5 MARS 2007 RELATIVE À LA PRÉVENTION DE LA  
DÉLINQUANCE**

Ce texte, qui place le maire au coeur de la politique de prévention de la délinquance, vise à :

- créer un **conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance**, présidé par le maire ;
- créer un **fonds interministériel pour la prévention de la délinquance** ;
- rendre **possible pour le maire d'adresser un rappel à l'ordre verbal** aux mineurs qui troublent l'ordre public ;
- créer une nouvelle procédure d'évacuation forcée à l'encontre des gens du voyage, décidée d'office par le préfet, sans autorisation préalable du juge ;
- créer une **infraction spécifique de violences volontaires avec arme sur agent de la force publique**, sapeur-pompier ou agent de transport public de voyageurs, commise en bande organisée ou avec guet-apens.

#### IV. POLITIQUES SOCIALES ET LOGEMENT

**LOI N° 2006-339 DU 23 MARS 2006 RELATIVE AU RETOUR À L'EMPLOI ET SUR LES DROITS ET LES DEVOIRS DES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX**

La présente loi poursuit trois objectifs principaux, à savoir :

- favoriser la reprise d'une activité professionnelle par les bénéficiaires de minima sociaux, en harmonisant et en simplifiant les dispositifs d'intéressement en vigueur ;
- préciser les conditions d'attribution du revenu minimum d'insertion (RMI) et renforcer le dispositif de lutte contre la fraude aux minima sociaux ;
- procéder à des adaptations ponctuelles du régime des contrats aidés.

Diverses dispositions de cette loi concernent les collectivités territoriales et, **plus directement, les départements qui sont les gestionnaires du RMI.**

##### **I - L'incitation à la reprise d'une activité professionnelle par les bénéficiaires de minima sociaux (Titre 1<sup>er</sup> et titre IV)**

« **L'intéressement** », c'est-à-dire la possibilité de cumuler (de façon temporaire et dans la limite d'un plafond) des revenus du travail et une allocation sociale, est une forme déjà ancienne d'incitation au retour à l'activité professionnelle.

Un tel mécanisme avait été ainsi prévu dès la création du **revenu minimum d'insertion (RMI)** en 1988. Dans le même esprit, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions avait institué un dispositif d'intéressement, inspiré de celui applicable aux bénéficiaires du RMI, au profit des bénéficiaires de **l'allocation de solidarité spécifique (ASS)** et de **l'allocation de parent isolé (API)**.

Bien qu'obéissant à la même logique générale, ces dispositifs d'intéressement se caractérisaient par **des règles différentes** de cumul entre revenus d'activités et allocation, **en fonction de l'allocation servie**. Par ailleurs, avec les années,

force fut de constater leur efficacité toute relative quant au résultat escompté, à savoir l'insertion professionnelle des bénéficiaires des minima sociaux.

Afin de favoriser davantage cette insertion professionnelle, le gouvernement a donc décidé de réformer les dispositifs d'intéressement existants.

#### **A. La pérennisation de la prime de retour à l'emploi**

Dans un premier temps, le **décret n° 2005-1054 du 29 août 2005** avait créé **une prime exceptionnelle de retour à l'emploi**, d'un montant de 1 000 euros, en faveur des bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'API et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), chômeurs de longue durée qui reprennent une activité professionnelle. Il s'agissait, initialement, d'une prime **temporaire** et exceptionnelle, valable jusqu'au 31 décembre 2006.

Totalement libre d'emploi, cette prime a pour vocation de permettre aux bénéficiaires de minima sociaux de **faire face aux frais de toute nature pouvant survenir lors de la reprise d'une activité professionnelle** (habillement, transport, frais de garde des enfants...).

Au regard de l'expérience de ces derniers mois, le gouvernement a estimé utile de pérenniser cette prime.

**L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2005-339 du 23 mars 2005** donne désormais **une base législative** à la prime de retour à l'emploi, tout en modifiant légèrement son dispositif par rapport à celui qui avait été défini dans le décret du 29 août 2005 susmentionné (suppression de la condition de l'ancienneté de l'inscription à l'ANPE ; « recentrage » de la prime sur les bénéficiaires des minima sociaux proprement dits).

La prime de retour à l'emploi est versée par l'organisme chargé du versement de l'allocation sociale correspondante. **Cette prime est financée :**

- pour les bénéficiaires de l'ASS : par le Fonds de solidarité créé par la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi ;

- pour les **bénéficiaires du RMI** et de l'API : **par l'Etat**.

(L'article 2 de la présente loi complète, quant à lui, le régime juridique de la prime exceptionnelle de retour à l'emploi instaurée par le décret du 29 août 2005).

## **B. La réforme de l'intéressement par la création d'une prime forfaitaire identique pour les trois minima sociaux : RMI, ASS et API**

La présente loi a pour vocation de remplacer les précédents dispositifs d'intéressement conçus en faveur des bénéficiaires des minima sociaux par **un mécanisme commun aux trois allocations dites « d'insertion »** que sont le **RMI**, l'**ASS** et l'**API**, et sous la forme de **primes mensuelles forfaitaires**.

Ce nouveau dispositif présente les principales caractéristiques suivantes :

- l'ancien système d'allocation différentielle est remplacé par **une aide forfaitaire** (permettant ainsi à chaque bénéficiaire de calculer lui-même le gain que lui procure le retour à l'emploi). Le montant de cette aide forfaitaire sera fixé par voie réglementaire. Selon les informations communiquées par le gouvernement lors du débat parlementaire, son montant devrait être de **150 euros par mois pour une personne seule** et de **225 euros par mois pour les couples et les familles** ;
- conséquence de cette forfaitisation, l'intéressement s'applique **quel que soit le salaire perçu** lors de la reprise d'activité ;
- la durée de l'intéressement (fixée par voie réglementaire) devrait être de **douze mois**, ce délai étant calculé de date à date à compter du jour de la reprise d'activité. A **une première période de trois mois**, pendant laquelle le **cumul intégral du salaire et de l'allocation** (ex : RMI) sera autorisé, succédera une **seconde période de neuf mois** pendant laquelle sera versée la **prime forfaitaire mensuelle** (y compris s'il a été mis fin au droit à l'allocation ou au RMI pendant cette période).

Il convient de noter que les dispositions relatives au cumul entre revenus d'activités et allocation s'appliquent également **au cas des revenus tirés des travaux saisonniers**.

Un décret en Conseil d'Etat doit encore préciser les conditions d'attribution de la prime forfaitaire, notamment la durée minimale de travail exigée (selon les informations communiquées par le gouvernement, le nouveau dispositif ne s'appliquerait qu'aux emplois d'une durée égale ou supérieure à **72 heures par mois**, ce qui correspond à un travail à mi-temps ; l'ancien système d'intéressement subsisterait donc probablement pour les emplois d'une durée inférieure).

Les **articles 3, 4 et 5** de la loi « déclinent », respectivement, les principes généraux exposés ci-dessus pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, du RMI et de l'allocation de parent isolé.

La prime forfaitaire versée aux bénéficiaires du RMI  
(article 4 de la loi du 23 mars 2005)

⇒ **Une prestation légale d'aide sociale**

Cette prime forfaitaire est « *une prestation légale d'aide sociale à la charge du département ayant attribué l'allocation de revenu minimum d'insertion* ». L'attribution et le financement des primes forfaitaires relèvent ainsi de la compétence des conseils généraux.

Selon le rapporteur de la commission des Affaires sociales du Sénat : « *il ne s'agit nullement d'une charge nouvelle pour les départements, dans la mesure où le dispositif des primes forfaitaires ne fait que remplacer le mécanisme existant d'intéressement qui est déjà financé par les départements. L'opération devrait donc être neutre pour les départements.* »

Comme pour le RMI, la prime forfaitaire est incessible et insaisissable ; elle peut être mandatée à un organisme agréé à cet effet, avec l'accord des bénéficiaires.

⇒ **Cas particuliers**

**Lorsque les bénéficiaires cumulent le RMI et l'ASS ou l'API**, il est précisé que la charge des primes forfaitaires repose sur **l'organisme responsable du service de l'autre allocation**. Cette disposition est conforme au principe selon lequel le RMI constitue le « dernier filet » de notre système de protection sociale et qu'il a donc un caractère subsidiaire par rapport aux autres allocations.

Par ailleurs, l'article 4 précise également que **la prime forfaitaire n'est pas due** lorsque l'activité en cause a lieu dans le cadre d'un **contrat d'avenir** ou d'un contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (**CI-RMA**), les titulaires de ces contrats bénéficiant déjà d'un dispositif spécifique d'intéressement.

En revanche, **la prime de retour à l'emploi et les primes forfaitaires (RMI, ASS, API) sont exclues** des ressources prises en compte pour le calcul du montant de l'allocation de RMI.

**=> Service de la prime et contentieux**

**Le service des primes forfaitaires** proprement dit est, quant à lui, assuré par les caisses d'allocations familiales, qui versent déjà le RMI. Le président du conseil général peut toutefois déléguer à la CAF, comme il le fait pour le RMI lui-même, certaines décisions individuelles relatives à l'attribution de la prime forfaitaire.

Comme pour le RMI, **le contentieux** des décisions relatives aux primes forfaitaires mensuelles relève de la commission départementale d'aide sociale. Les associations oeuvrant dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté pourront également se substituer au bénéficiaire de la prime pour exercer, avec son accord, le recours.

**=> Remboursement des primes d'intéressement indûment versées**

Ce remboursement intervient dans les mêmes conditions que celles prévues pour le RMI (modalités fixées par voie réglementaire).

Enfin, il convient de préciser que :

- la prime de retour à l'emploi et les primes forfaitaires d'intéressement sont exclues des ressources prises en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu et sont exonérées de CSG (**article 6**) ;
- le dispositif de **l'allocation de retour à l'activité (ARA), propre aux départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon**, est adapté afin de prendre en compte la réforme de l'intéressement : de même que l'ARA prenait la suite des anciens dispositifs d'intéressement, elle prend désormais la suite des primes forfaitaires créées par la présente loi (**article 7**) ;
- le bénéfice des anciennes dispositions relatives au cumul entre revenus d'activités et allocation **est maintenu** pour les bénéficiaires de RMI, de l'ASS et de l'API **en situation d'intéressement à la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la présente loi (article 18)**.

**C. La question de l'accès à un mode de garde pour les enfants des bénéficiaires de minima sociaux**

Le retour à l'emploi ne se heurte pas seulement à des considérations financières mais également à des obstacles pratiques, au premier rang desquels la garde des jeunes enfants. Or, les bénéficiaires de minima sociaux accèdent très difficilement aux modes de garde payants.

**L'article 8** de la présente loi prévoit une priorité d'accès aux places de crèche au profit des **enfants non scolarisés de moins de six ans** des bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'ASS **qui reprennent un emploi**.

Le projet d'établissement et le règlement intérieur des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans doivent donc garantir « *l'accueil d'un nombre déterminé* » de ces enfants.

Un décret précisera les modalités d'application de cet article 8.

## **II - Les nouvelles dispositions relatives au RMI (Titre II)**

### **A. L'actualisation des conditions dans lesquelles les ressortissants de l'Union européenne et de l'Espace économique européen peuvent bénéficier du RMI**

**L'article 9** transpose, sur ce point particulier, la directive n° 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au « droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres ».

Pour bénéficier du RMI, les ressortissants visés par cette directive doivent (comme auparavant) remplir les conditions du « droit au séjour » mais ils doivent également, désormais, **avoir résidé en France pendant les trois mois précédant la demande**.

**Cette condition de résidence n'est toutefois pas opposable aux personnes ayant le statut de « travailleur » au sens du droit communautaire**, ainsi qu'aux membres de leur famille (la nouvelle rédaction de l'article L. 262-9-1 du code de l'action sociale et des familles, telle qu'issue de l'article 9 de la loi, énumère les différentes catégories de personnes concernées).

### **B. La définition, par voie réglementaire, des conditions dans lesquelles le RMI peut être rétabli à l'issue d'un CI-RMA ou d'un contrat d'avenir**

Lors de la création du CI-RMA en 2003 et du contrat d'avenir en 2005, le législateur avait souhaité éviter que les allocataires du RMI acceptant de reprendre une activité professionnelle dans le cadre de ces emplois aidés ne soient pénalisés par une variation brutale de leurs ressources.

C'est la raison pour laquelle, lors de l'embauche, il est prévu que les allocataires conservent, en plus de leur salaire, le bénéfice de la part familiarisée du RMI, et ce même si le total de leurs ressources dépasse le

plafond normalement admis pour l'attribution de l'allocation. Ainsi, le revenu tiré de l'activité constitue un gain net pour le foyer.

En fin de contrat, **l'intention du législateur était donc que le RMI soit rétabli à titre conservatoire dans son montant antérieur au contrat**, de façon à éviter le délai de carence inévitable dans l'attente de la révision des droits à l'occasion de la déclaration trimestrielle de ressources suivante.

Mais la rédaction de l'article L. 262-12-1 du code de l'action sociale et des familles, telle qu'elle résulte de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité était ambiguë : en pratique, à l'issue d'un CI-RMA ou d'un contrat d'avenir, les allocataires percevaient une allocation forfaitaire égale au montant du RMI pour une personne seule, **et ce quelle que soit leur situation familiale.**

C'est la raison pour laquelle **l'article 10** prévoit que les conditions dans lesquelles le RMI est rétabli à l'issue d'un CI-RMA ou d'un contrat d'avenir **seront désormais définies par voie réglementaire.**

Par ailleurs, et toujours au titre de l'aménagement des dispositions applicables au RMI :

- **la contribution d'entretien des enfants incombant aux parents séparés** est intégrée à la liste des **obligations alimentaires** que les demandeurs du RMI ont l'obligation de mettre en œuvre préalablement à leur demande d'allocation (**article 11**) ;

- **la possibilité de récupérer le RMI sur la succession** du bénéficiaire décédé (ou sur la cession de son actif) qui, bien que prévue dès 1988, n'a jamais été mise en pratique, **est désormais supprimée (article 12)** ;

- la date de remise du **rapport annuel sur la gestion du RMI** « décentralisé » est **reportée du 1<sup>er</sup> octobre au 1<sup>er</sup> décembre** (l'expérience ayant démontré, selon le gouvernement, que la totalité des informations statistiques nécessaires n'étaient pas encore disponibles au 1<sup>er</sup> octobre). En outre, **l'objet de ce rapport est élargi** au nouveau dispositif d'intéressement défini par la présente loi ainsi qu'aux données relatives aux contrats d'avenir (**article 17**).

### **III - La lutte contre la fraude aux minima sociaux (Titre III)**

Le titre III de la loi du 23 mars 2006 **harmonise** les sanctions pénales applicables en cas de fraude au RMI, à l'ASS et à l'API.

Son **article 14** vise plus particulièrement **les fraudes au RMI** (ou à la prime forfaitaire). Cet article :

- institue, à titre de sanction pénale, **une amende de 4 000 euros, celle-ci étant doublée en cas de récidive**. Il est cependant précisé que, si le délit d'escroquerie au sens du code pénal est constitué, les sanctions applicables sont alors celles prévues en ce cas ;

- modifie en conséquence les sanctions encourues par les personnes qui se font rémunérer en tant qu'intermédiaires, pour faire obtenir le droit au RMI (ou à la prime forfaitaire) ;

- **donne au président du conseil général** (et non plus au directeur de la CAF, comme antérieurement prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006) **la possibilité de prononcer, après avis de la commission locale d'insertion, une amende administrative** d'un montant maximum de **3 000 euros**, en cas de déclaration de situation délibérément incomplète ou inexacte ou d'absence volontaire de déclaration de situation, ayant abouti à des versements indus (et ce, sans préjudice des actions en récupération de ces indus ou des poursuites pénales). Le montant de cette amende est versé aux comptes du département.

Dans le cadre de cette procédure de sanction administrative, diverses garanties sont apportées au bénéficiaire de l'allocation :

- celui-ci est nécessairement informé préalablement des faits qui lui sont reprochés et de l'amende envisagée à son encontre ;

- à la suite de cette information, il est invité à présenter ses observations, de façon écrite ou orale selon son choix ;

- il lui est possible de se faire assister tout au long de la procédure par la personne de son choix ;

- le président du conseil général ne peut prononcer la sanction **avant un délai minimum d'un mois à compter de l'information de l'intéressé**, de façon à lui laisser le temps nécessaire pour présenter ses observations. La décision du président du conseil général doit être **motivée**.

La sanction administrative est susceptible de recours devant le tribunal administratif. Aucune sanction ne peut être prononcée pour les faits remontant à plus de deux ans.

Si, à la suite du prononcé d'une amende administrative par le président du conseil général, une amende pénale est infligée pour les mêmes faits, **la première s'impute sur la seconde**.

#### IV - Les adaptations apportées au régime des contrats aidés (Titre V)

On citera notamment les dispositions suivantes :

**L'article 19** fixe à trois mois la durée minimale des contrats d'avenir et des contrats d'accompagnement dans l'emploi conclus avec des personnes condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine.

**L'article 20** modifie les règles de renouvellement des contrats d'avenir et précise les modalités de calcul de la rémunération de leurs titulaires.

**L'article 21** fixe à une « fourchette » comprise entre vingt et vingt-six heures la durée hebdomadaire du travail des titulaires de contrats d'avenir embauchés par un chantier ou un atelier d'insertion.

**L'article 22** autorise la conclusion d'un CI-RMA à **durée indéterminée**. Dans ce cas, **l'aide versée à l'employeur par la collectivité** débitrice de l'allocation perçue par le bénéficiaire du contrat sera limitée à la durée de la convention visée à l'article L. 322-4-15-1 du code du travail, et **ne pourra donc pas excéder dix-huit mois**.

**L'article 24** élargit la liste des personnes morales susceptibles de mettre en œuvre des ateliers ou des chantiers d'insertion par l'activité économique dans le cadre de conventions passées avec l'Etat (notamment : les **EPCI**, y compris ceux n'exerçant pas la compétence action sociale d'intérêt communautaire, et **les départements**).

**L'article 27** supprime la condition subordonnant l'accès au contrat d'avenir ou au RMI-RMA à une durée minimale (6 mois) de perception, par le bénéficiaire, d'un minimum social.

**L'article 29** précise qu'en cas de **fraude au RMI** (ou de fausses déclarations), **aucune remise ou réduction de dette ne peut être accordée par le président du conseil général**.

**LOI N° 2006-396 DU 31 MARS 2006 POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES**

La loi pour l'égalité des chances contient une série de dispositions intéressant les collectivités territoriales, parmi lesquelles :

- des mesures sur l'éducation, l'emploi et le développement économique : apprentissage et formation, **zones franches urbaines** ;
- des mesures relatives à la **lutte contre les discriminations** : agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, application à l'outre-mer ;
- des mesures relatives à la mise en place d'un **contrat de responsabilité parentale** ;
- des mesures visant à **lutter contre les incivilités**, en renforçant les pouvoirs de la police municipale.

**I - Les mesures en faveur de l'éducation, de l'emploi et du développement économique**

**A. Apprentissage et formation**

L'article 2 procède à une nouvelle rédaction de l'article L. 337-3 du code de l'éducation afin de substituer le régime de la formation d'apprenti junior au dispositif actuel, qui prévoit la mention, **dans les plans régionaux de développement des formations professionnelles (PRDFP)**, de l'ouverture des **parcours d'initiation aux métiers** dans les lycées professionnels et les centres de formation d'apprentis.

En vertu de l'article L. 214-13 du code de l'éducation, « *la région adopte le plan régional de développement des formations professionnelles et s'assure de sa mise en oeuvre. Ce plan a pour objet de définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et de favoriser un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation.* » Les PRDFP permettent notamment d'assurer la cohérence entre les formations offertes par les lycées et celles offertes par les centres de formation d'apprentis. Ils prennent aussi en compte les contrats d'objectifs et de moyens conclus en application de l'article L. 118-1 du code du travail entre

l'Etat, la région ou la collectivité territoriale de Corse, les chambres consulaires, les organisations représentatives d'employeurs et de salariés, en vue du développement de l'apprentissage.

**L'article 11** prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont ouvertes et agréées, dans chaque région, des **classes préparatoires ouvertes principalement** aux élèves provenant d'établissements situés en **zone d'éducation prioritaire**.

**L'article 16** module le **taux de la taxe d'apprentissage** due par les entreprises de 250 salariés ou plus lorsqu'elles ne rempliraient pas certains objectifs en termes de signature de contrats d'apprentissage et de professionnalisation.

**L'article 25** modifie le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) afin de favoriser l'accès à cette formule des jeunes issus de **zones urbaines sensibles (ZUS)**, jusqu'à vingt-cinq ans. La nouvelle rédaction de l'article L. 322-4-6 du code du travail dispose qu'un décret précisera, en fonction du niveau de formation des bénéficiaires mais aussi de leur résidence dans une zone urbaine sensible, les conditions d'application du dispositif, notamment les montants et les modalités du soutien.

## **B. Zones franches urbaines**

**L'article 26 crée une « troisième génération » de zones franches urbaines à compter du 1<sup>er</sup> août 2006**, sur le modèle des deux premières générations (créées respectivement par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville, et par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine).

Comme précédemment, ces zones franches urbaines doivent respecter les critères fixés par le B du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : un **fort taux de chômage**, une **forte proportion de jeunes** de moins de vingt-cinq ans et de personnes sans diplôme, **et, au niveau de la commune, un faible potentiel fiscal par habitant**. Toutefois, la **taille minimale** d'une zone franche urbaine est abaissée de 10 000 habitants à **8 500 habitants**, afin de cibler seulement les quartiers dont les besoins sont les plus importants. En outre, un décret indiquera la liste des communes concernées.

Une quinzaine de nouvelles ZFU devraient être créées, mais ces créations seront subordonnées à l'approbation de la Commission européenne en vertu de l'article 88.3 du traité CE. Un décret en précisera la liste.

En vue d'une information préalable du Parlement, **l'article 27** prévoit un rapport comportant la liste des communes et des quartiers où les ZFU sont envisagées ainsi que l'évaluation du coût des dépenses. Ce rapport qui en résultera devra être déposé sur le bureau des assemblées, avant la création de ces zones.

**L'article 28** met fin aux anciens régimes d'exonération pour la création d'activités dans les zones franches urbaines existantes.

**L'article 29** précise le **nouveau régime d'exonérations** applicable, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, aux **anciennes et aux nouvelles zones franches urbaines jusqu'au 31 décembre 2011**.

**Le § I** exonère respectivement les sociétés et les entrepreneurs individuels d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu, **à raison des bénéfices provenant des activités implantées dans les ZFU**.

Cette exonération s'appliquera aux entreprises qui se créeront ou s'implanteront entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2011 dans une ZFU, qu'il s'agisse d'une ZFU de première, deuxième, ou troisième génération.

Ainsi que le prévoit le **nouvel article 44 octies A** du code général des impôts, la période d'exonération, de quatorze ans au total, se décompose ainsi : l'exonération est totale pendant les cinq premières années à compter de l'implantation ou de la création si celle-ci intervient entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2011, puis elle s'applique de façon dégressive, à raison de 60 % pendant cinq ans, puis de 40 % les deux années suivantes et enfin de 20 % les deux dernières années.

Les conditions d'exonération restent les mêmes que pour le dispositif précédent, en réservant les exonérations fiscales aux entreprises de moins de 50 salariés ayant soit un chiffre d'affaires, soit un total de bilan inférieur à 10 millions d'euros.

Deux autres conditions doivent être respectées : le capital et les droits de vote ne doivent pas être détenus à plus de 25 % par des entreprises ne répondant pas à certaines conditions (plus de 250 salariés et 50 millions de CA) ; l'activité à titre principal ne doit pas relever de la construction automobile, de la construction navale, de la sidérurgie, du transport routier de marchandises, ou de la fabrication de fibres textiles artificielles ou synthétiques.

Le plafond de bénéfice exonéré sera plus élevé que pour les régimes antérieurs. Il sera fixé à 100 000 euros annuels, majorés de 5 000 euros par **nouveau salarié** embauché à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 **domicilié dans une zone urbaine sensible ou dans une zone franche urbaine** et employé à

temps plein durant au moins six mois. Cette dernière clause est une nouveauté en matière d'exonération fiscale.

**L'article 29 § II et III étend les exonérations de fiscalité locale prévues en faveur des ZFU** aux opérations réalisées jusqu'au 31 décembre 2011 (au lieu du 31 décembre 2008 précédemment). Cela concerne la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe professionnelle, dans les ZFU des deux premières générations.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 et jusqu'au 31 décembre 2011, les anciennes ZFU peuvent bénéficier, dans les mêmes conditions que les nouvelles ZFU, des exonérations de TP et de TFPB. Le bénéfice de ces exonérations est ainsi ouvert pour les trois générations de ZFU aux entreprises de moins de 50 salariés, ayant soit un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions, soit un total de bilan inférieur à 10 millions d'euros.

**L'article 29 § IV** prévoit la compensation par l'Etat de la perte de recettes résultant, pour les collectivités territoriales ou leurs EPCI, de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe professionnelle.

**L'article 30** permet de **déduire de l'assiette de l'impôt sur les sociétés** les résultats découlant des versements effectués par les grandes entreprises dans le cadre de souscriptions en numéraire au capital d'une petite ou moyenne entreprise exerçant ses activités dans une ZFU, quelle que soit leur date de création.

**L'article 31** proroge les **exonérations de cotisations sociales patronales** dans les ZFU des deux premières générations et institue des exonérations comparables dans les ZFU de troisième génération.

**L'article 32** proroge jusqu'au 31 décembre 2011 le **régime spécifique applicable** aux associations en termes d'exonérations de charges sociales dans les ZFU, quelle que soit la date de la création de ces zones.

**L'article 33** étend à la troisième génération la **clause locale d'embauche** imposée aux entreprises pour pouvoir bénéficier des exonérations de cotisations sociales. Les conditions imposées par cette clause sont décrites à l'article 13 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996. Par ailleurs, une amélioration de la qualification des **personnes en recherche d'emploi dans les zones urbaines sensibles** est mise en place par le développement de parcours de formation adaptés aux besoins des entreprises implantées dans les ZFU.

**L'article 34** proroge les exonérations de cotisations sociales dites personnelles dans les deux premières générations, et crée un régime comparable pour la troisième génération. Il s'agit des cotisations pour la maladie et la maternité des artisans, commerçants et chefs d'entreprise.

**Afin de répondre à l'urgence de la revitalisation économique des ZFU, l'article 36** permet une accélération de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets d'implantations de surfaces commerciales de plus de 300 mètres carrés, en ramenant le délai d'examen par la **commission départementale d'équipement commercial**, de 4 à 2 mois.

## **II - Lutte contre les discriminations**

**L'article 38** crée une nouvelle institution, **l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances**, qui devra, pour partie, reprendre les missions et moyens de divers organismes et administrations existants et permettre une clarification institutionnelle dans les domaines de l'intégration, de la politique de la ville et de l'égalité des chances. L'objectif de la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances est, selon l'exposé des motifs du projet de loi, de *« répondre à la volonté d'accroître la présence de l'Etat dans les quartiers sensibles, aux côtés de l'Agence nationale de la rénovation urbaine, pour être l'interlocuteur des maires sur les questions relatives aux quartiers sensibles »*.

L'agence peut **accorder des concours financiers aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents** et aux organismes publics ou privés qui conduisent des opérations concourant à ces objectifs, en passant des conventions pluriannuelles avec les destinataires de ces subventions.

L'agence est administrée par un conseil d'administration et un directeur général nommé par l'Etat. Le conseil d'administration est composé pour moitié de représentants de l'Etat et pour moitié de **représentants** des partenaires sociaux, des **collectivités territoriales**, des caisses nationales de sécurité sociale ainsi que de personnalités qualifiées.

Au niveau départemental, les préfets sont les représentants départementaux de l'agence. Ils signent les conventions pour le compte de l'agence et concourent à la mise en oeuvre et au suivi local de ces conventions.

**L'article 46** applique à l'outre-mer les dispositions relatives à la **Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité** (HALDE), à savoir, Mayotte, les îles Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises.

**L'article 47 applique à l'outre-mer** (Mayotte, les îles Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les Terres Australes et Antarctiques françaises) les dispositions relatives au **Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)** concernant sa mission de participer aux actions en faveur de la cohésion sociale et de la lutte contre les discriminations.

### **III - Le contrat de responsabilité parentale**

La loi prévoit la mise en œuvre d'un contrat de responsabilité parentale en cas d'absentéisme scolaire ou d'autres problèmes constatés (**articles 48 et 49**).

**L'article 48** insère dans le code de l'action sociale et des familles un article L. 222-4-1 qui prévoit la conclusion d'un contrat de responsabilité parentale. En cas d'absentéisme scolaire, de troubles apportés au fonctionnement d'un établissement scolaire ou de toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale, **le président du conseil général, de sa propre initiative ou sur saisine de l'inspecteur d'académie, du chef d'établissement d'enseignement, du maire de la commune de résidence du mineur, du directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales ou du préfet**, propose aux parents ou au représentant légal du mineur un « contrat de responsabilité parentale ». Son contenu, sa durée et les modalités selon lesquelles il est procédé à la saisine du président du conseil général et à la conclusion du contrat sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

**L'article 49** prévoit que le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales pourra suspendre, **pour la durée et dans la proportion décidée par le président du conseil général, le versement de la part des allocations familiales et du complément familial dus à la famille de l'enfant en question**. La durée de la mesure de suspension est au plus égale à 3 mois et **peut être renouvelée, par l'autorité l'ayant prononcée**, dans la limite totale de 12 mois. Lorsqu'au terme de ces 12 mois, l'organisme débiteur des prestations sociales n'a pas été informé d'une décision de renouvellement, il rétablit le versement des prestations. **Dès que le président du conseil général constate que les parents ou le représentant légal du mineur se conforment aux obligations qui leur étaient imposées, il en informe l'organisme débiteur des prestations familiales afin qu'il rétablisse le versement rétroactivement à leur date de suspension**. Lorsqu'à l'issue de la période de 12 mois, les parents ne se conforment toujours pas à leurs obligations, les prestations sont rétablies sans effet rétroactif et **le président du conseil général met en œuvre toute mesure nécessaire pour remédier à la situation**.

#### **IV - La lutte contre les incivilités**

La loi prévoit le **renforcement des pouvoirs des policiers municipaux** et accorde au **maire un pouvoir de transaction pénale** en cas d'incivilité.

**L'article 50 étend les pouvoirs des agents de police municipale en leur permettant de constater les « incivilités ».** La liste des incivilités sera dressée par un décret en Conseil d'Etat.

**L'article 51** insère un article 44-1 du Code de procédure pénale qui **autorise le maire, pour les contraventions qui ont porté préjudice à un bien de la commune, de proposer au contrevenant une transaction** qui aura pour conséquence d'éteindre l'action publique. Cette transaction consiste soit en la réparation du préjudice (et elle devra être homologuée par le procureur de la République), soit en l'exécution d'un travail non rémunéré pendant une durée maximale de 30 heures (et elle devra être homologuée, selon la nature de la contravention, par le juge du tribunal de police ou par le juge de proximité).

Lorsque ces contraventions n'ont pas été commises au préjudice de la commune mais **sur le territoire de celle-ci, le maire peut proposer au procureur de la République d'engager une peine alternative.** Le procureur informera le maire de la suite réservée à sa proposition.

**LOI N° 2006-872 DU 13 JUILLET 2006 PORTANT ENGAGEMENT  
NATIONAL POUR LE LOGEMENT**

La loi du 13 juillet 2006 constitue le volet principal du Pacte national pour le logement présenté par le gouvernement en 2005. Elle comporte un ensemble de mesures juridiques, fiscales et financières destinées à augmenter l'offre de logements, favoriser l'accès social à la propriété et améliorer la qualité de l'habitat des foyers les plus modestes.

Passé de 11 articles à 112 articles au cours de son examen par les Assemblées parlementaires, ce texte ordonné en trois titres, eux-mêmes subdivisés en une quinzaine de chapitres, aborde tous les aspects de la politique du logement : l'urbanisme, le locatif social, le locatif privé, le logement des personnes en difficulté, l'insalubrité, les rapports locatifs, les politiques locales de l'habitat, les organismes de logement social, l'ANAH, la copropriété, etc.

Une quarantaine de décrets d'application sont prévus ainsi que trois ordonnances qui concernent le régime des sociétés de crédits immobiliers, la transformation des offices HLM et des OPAC en offices publics de l'habitat et l'habitat indigne.

Il comprend, en particulier, **un important dispositif en direction des collectivités territoriales afin de les inciter, directement ou indirectement, à développer leur politique de construction de logements**. Ce volet est renforcé par une série de mesures d'accompagnement destinées à **élargir l'offre de logements dans notre pays et à en améliorer la qualité, en impliquant davantage les collectivités territoriales**.

**I - Les collectivités territoriales sont incitées à développer leur politique de construction de logements**

**A. De nouvelles mesures incitatives ou protectrices**

**1. Une première série de mesures concernent les règles d'urbanisme :**

- La loi prévoit d'abord l'accélération des procédures de cession des terrains de l'Etat pour la réalisation de logements en définissant des périmètres d'opérations d'intérêt général (**article 1**).

- Dans le même but, elle donne la faculté de réviser les plans locaux d'urbanisme (PLU) pour favoriser la construction de logements et la mixité sociale (**article 4**).
- Pendant la durée du Plan de cohésion sociale, les collectivités peuvent aussi délimiter des secteurs dans lesquels le coefficient d'occupation des sols pourra être majoré, dans la limite de 50 %, afin de réaliser des programmes de logements comprenant au moins une moitié de logements locatifs sociaux (**article 4**).
- Afin de sécuriser les autorisations d'urbanisme et les constructions existantes, les décisions individuelles d'urbanisme ne peuvent plus être retirées que dans un délai de 3 mois, au lieu de 4 mois auparavant (**article 6**).
- A l'initiative du Sénat, les recours des associations contre les permis de construire sont désormais réservés aux seules associations de protection de l'environnement agréées (**article 14**). Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

## 2. Diverses **mesures fiscales** sont parallèlement introduites :

- La loi prolonge la durée d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements locatifs sociaux respectant les critères de qualité environnementale (**article 5**).
- La loi prévoit ainsi le remboursement aux collectivités dès la 1ère année de l'exonération de la TFPB dont bénéficient les logements sociaux PLUS (prêt locatif à usage social) et PLAI (prêt locatif aidé d'insertion) pour favoriser la construction sociale (**article 23**).
- Une majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (**article 24**) sera possible désormais sur délibération des conseils municipaux. Un conseil municipal pourra instaurer, par délibération motivée, cette majoration afin de lutter contre la rétention foncière.
- Les communes ont désormais également la possibilité de créer une taxe sur la cession de terrains rendus constructibles (**article 26**), visant à un partage de la plus-value générée par la décision de la commune de rendre le terrain constructible.

### **3. Les sociétés publiques locales d'aménagement**

**L'article 20** de la loi du 13 juillet 2006 crée, à titre expérimental, un nouveau type d'établissement public, qui s'apparente aux sociétés d'économie mixte (SEM), les sociétés publiques locales d'aménagement (article L. 326-7 du code de l'urbanisme).

Il s'agit de sociétés anonymes dont le capital est détenu, en totalité, par des collectivités et leurs groupements.

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent ainsi, pour une durée de 5 ans, prendre des participations dans des sociétés publiques locales d'aménagement dont ils détiennent la totalité du capital.

Une des collectivités territoriales ou un des groupements de collectivités territoriales participant à une société publique locale d'aménagement détient au moins la majorité des droits de vote.

Ces sociétés sont compétentes pour réaliser, pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales ou des groupements qui en sont membres, toute opération d'aménagement au sens du code de l'urbanisme.

Les sociétés publiques locales d'aménagement revêtent la forme de société anonyme (livre II du code de commerce et chapitre IV du titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales).

Le gouvernement transmet au Parlement, dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport établissant un bilan d'application de cet article.

#### **B. L'article 55 de la loi SRU consolidé**

Il convient de rappeler que l'article 55 de la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbains) institue dans le code de la construction et de l'habitation (article L. 302-5) l'obligation pour les communes de certaines agglomérations et de certaines tailles de disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux dans leur parc de résidences principales, dans un but de solidarité entre les communes urbanisées. Cette disposition avait été prise pour renforcer la loi d'orientation pour la ville (LOV, 13 juillet 1991) qui instaurait déjà ce principe de solidarité, avec le même quota de 20 % de logements sociaux, mais de manière peu contraignante.

Après le retrait de l'amendement « Ollier », qui prévoyait d'inclure dans le quota de 20 % les logements neufs financés à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2006 grâce à

une aide à l'accèsion à la propriété, la loi du 13 juillet 2006 a retenu trois aménagements (**article 65**) :

- elle élargit la définition prise en compte pour comptabiliser les 20 % de logements sociaux ;
- elle modifie le calcul des pénalités qui passe d'un système forfaitaire à un système « sur-mesure » ;
- enfin, deux commissions sont créées pour examiner les raisons expliquant pourquoi certaines communes n'ont pas appliqué l'article 55 de la loi SRU.

### **1. Le calcul des 20 %**

La comptabilisation ou non des logements en accession sociale à la propriété dans le quota des 20 % de logements sociaux a suscité un large débat. Au final, ceux-ci ne sont pas pris en compte, mais le périmètre du quota a été élargi :

- aux ventes d'HLM en faveur de leurs locataires, portant sur des logements de plus de dix ans à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2006, et ce pendant une durée de cinq ans à compter de leur vente (**article 30**) ;
- aux logements conventionnés dont la convention arrive à échéance, et pendant les cinq ans suivant l'expiration de la convention (**article 64**) ;
- aux logements conventionnés appartenant au patrimoine d'Icade (filiale de la Caisse des dépôts) jusqu'à six ans après la fin de la convention, à la condition que le locataire reste dans les lieux (**article 61**) ;
- aux logements conventionnés par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour des loyers à caractère social ou très social.

### **2. Pénalités**

En cas de non-respect du quota de 20 %, le prélèvement sur les ressources fiscales des communes concernées est désormais proportionnel et fixé à « 20 % du potentiel fiscal par habitant multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente ». Il ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice (**article 65**).

On notera qu'auparavant, c'est un système forfaitaire qui s'appliquait (152 € multipliés par la différence entre 20 % de résidences principales et le nombre de logements sociaux existants l'année précédente).

Le montant du prélèvement est diminué si la commune a engagé de nouvelles dépenses relatives à la création d'emplacements d'aire permanente d'accueil des gens du voyage ou aux aides apportées par la commune lorsqu'elle met à disposition des terrains ou immeubles à un maître d'ouvrage en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux.

Tous les trois ans, en plus du bilan présenté par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), le gouvernement doit transmettre au Parlement un rapport « faisant le bilan du respect par les communes de leurs obligations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux ».

### **3. Commissions**

Deux nouvelles commissions, l'une départementale, l'autre nationale, sont chargées d'examiner les raisons pour lesquelles les communes n'ont pas respecté leur objectif triennal de réalisation de logements locatifs sociaux (**article 65**).

La commission départementale, présidée par le préfet du département, est composée notamment du maire de la commune concernée, de l'EPCI compétent en matière d'habitat le cas échéant, des représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire en question. Elle est chargée d'examiner les difficultés qui ont empêché la commune de réaliser la totalité de son objectif triennal, et de définir des solutions qui lui permettront d'atteindre ses objectifs, voire de majorer les sanctions.

Si la commission départementale ne trouve pas de raison objective au non-respect par la commune de ses objectifs triennaux, elle saisit, avec l'accord du maire concerné, une Commission nationale, placée auprès du ministre en charge du logement. Après avoir entendu la commune concernée, la commission rend un avis motivé et rendu public. Si la commune ne peut pas réaliser ses objectifs pour des raisons objectives, la commission peut recommander un aménagement des obligations au ministre en charge du logement. Si la commission parvient à déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux correspondant à l'objectif triennal passé, elle recommande l'élaboration, pour les trois prochaines années, d'un échéancier permettant de rattraper le retard accumulé.

### **C. Le plan département de l'habitat renforcé (PDH)**

Un plan départemental de l'habitat est élaboré dans chaque département afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département (**article 68**).

Ce plan définit des orientations conformes à celles qui résultent des schémas de cohérence territoriale et des programmes locaux de l'habitat. Le plan prend également en compte les besoins définis par le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées et ceux résultant des sorties des établissements d'hébergement ou services figurant au schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale défini à l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles.

Ce plan comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat dans le département.

Le plan départemental de l'habitat est élaboré conjointement, pour une durée d'au moins six ans, par l'Etat, le département et les établissements publics de coopération intercommunale ayant adopté un programme local de l'habitat ou ayant délibéré pour engager la procédure d'élaboration d'un tel programme.

Les concertations en vue de l'élaboration du plan départemental de l'habitat sont menées par une section départementale du comité régional de l'habitat visé à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation. Cette section est présidée conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil général.

## **II - Parallèlement, la loi vise à élargir et à diversifier l'offre locale de logements, en particulier pour les plus modestes**

### **A. Les mesures visant à accroître l'offre de logements locatifs et à loyers maîtrisés**

Trois réformes intéressent plus particulièrement les collectivités territoriales :

- **L'élargissement du rôle de l'ANAH (article 37)**

L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat peut mener des actions d'assistance, d'études ou de communication visant à améliorer la connaissance du parc privé et les conditions de son occupation, et à faciliter l'accès des personnes défavorisées et des ménages à revenus modestes ou intermédiaires aux logements locatifs privés (**article 37**).

L'ANAH a vocation à devenir le guichet unique des aides au logement privé. Elle peut bénéficier de sommes allouées par des personnes morales publiques ou privées « *en vue de l'attribution, pour leur compte, d'aides à l'habitat, dès lors que les logements aidés sont utilisés à titre de résidence principale* ». Par le biais d'une convention, les propriétaires privés bénéficient d'une sécurité locative et, même s'il est sans travaux, le conventionnement ANAH constitue une garantie de décence des logements. Ce « conventionnement ANAH sans travaux » vise à inciter à la mise sur le marché de logements privés à loyers maîtrisés, tout en encourageant l'investissement locatif.

- **La transformation des offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM) et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) en offices publics de l'habitat (OPH) par voie d'ordonnance**

Une ordonnance, qui définira les mesures nécessaires à cette réforme (conditions et modalités de la transformation de ces deux types d'organismes en OPH), devra être prise à ce sujet dans un délai de neuf mois maximum après promulgation de la loi ENL, soit au plus tard au printemps 2007. Un projet de loi de ratification de l'ordonnance devra être déposé devant le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de la publication de l'ordonnance, soit au plus tard à l'été 2007. La transformation effective des OPHLM et OPAC en OPH devra être faite au plus tard trois ans après publication de l'ordonnance.

Les nouveaux offices publics de l'habitat seront des EPIC (établissements publics industriels et commerciaux) locaux, c'est-à-dire rattachés à une collectivité territoriale ou à un EPCI, sur le territoire duquel ils interviennent principalement.

Le nouveau statut des OPH devra donner aux collectivités de rattachement la majorité au sein des conseils d'administration, avec 55 % des sièges, et le rôle de l'Etat, qui a actuellement le pouvoir de désigner une partie importante du conseil d'administration, sera plus limité.

Les fonctionnaires territoriaux en poste dans les OPHLM et OPAC au moment de la publication de l'ordonnance pourront choisir entre trois possibilités : opter pour le statut de salarié de droit privé, pour le maintien en position normale d'activité, avec déroulement de carrière normal, ou encore pour le détachement au sein de l'office, pendant une période transitoire, sur un emploi de droit privé.

- **La modernisation et l'élargissement des compétences des organismes HLM (article 55)**

Les organismes d'HLM voient leurs compétences étendues par l'article 55 de la loi du 13 juillet 2006. Ils auront désormais la possibilité :

- de construire ou acquérir, aménager, entretenir, gérer ou donner en gestion (...) des résidences hôtelières à vocation sociale ;
- de vendre des immeubles en l'état futur d'achèvement aux organismes d'HLM ou aux sociétés d'économie mixte (SEM), ou d'en acquérir auprès d'eux en l'état futur d'achèvement ;
- d'être syndic de copropriété ou administrateur de biens d'immeubles bâtis, construits ou acquis par eux ou d'autres personnes de statut public, mixte, ou privé à but non lucratif ;
- de réaliser des opérations de conception, réalisation, entretien ou maintenance d'équipements hospitaliers ou médico-sociaux pour les besoins d'un établissement public de santé ;
- de réaliser des travaux, acquérir, construire et gérer des immeubles à usage d'habitation au profit des fonctionnaires de gendarmerie, de police, des SDIS (services départementaux d'incendie et de secours) ou des personnels pénitentiaires ;
- de réaliser des immeubles vendus en l'état futur d'achèvement pour des opérations de dissociation de l'usufruit locatif et de la nue-propriété ;
- d'assurer la gérance des sociétés civiles immobilières (SCI) d'accession progressive à la propriété.

• **La définition de nouveaux outils d'incitation fiscale en faveur du logement**

On notera également que deux outils fiscaux sont mis en place pour diversifier l'offre de logements au plan local :

- la création du dispositif de défiscalisation dit « Borloo populaire » dans le neuf et du « Borloo dans l'ancien » (conventionnement ANAH sans travaux) pour développer le parc locatif privé à loyers intermédiaires (**articles 39 et 40**). Le dispositif d'investissement locatif surnommé « Borloo populaire » vise à inciter à l'achat de logements neufs destinés à la location à des loyers plafonnés pendant une durée déterminée, en contrepartie d'une déduction fiscale accordée aux propriétaires. Les plafonds de ressources des locataires sont ceux du prêt locatif intermédiaire (PLI).
- la déduction forfaitaire spécifique de 30 % pour les logements vacants remis sur le marché avant fin 2007 (**article 46**). Les communes peuvent également accroître l'imposition des logements vacants en appliquant la taxe d'habitation aux immeubles vacants depuis plus de cinq ans (hors les 8 agglomérations

à marché tendu où s'applique la taxe actuelle sur les logements vacants) (**article 47**).

## **B. L'accession sociale à la propriété est également particulièrement favorisée**

Les dispositions les plus importantes concernent :

- la possibilité pour les communes qui le souhaitent de mettre en place un guichet unique d'information sur l'accession à la propriété (**article 30**) ;
- l'assouplissement des conditions de vente des logements sociaux à leurs occupants avec des prix plus encadrés et une mission de syndic assouplie (**article 29**) ;
- la TVA dont le taux est ramené à 5,5 % pour l'accession sociale dans le neuf dans les quartiers en rénovation urbaine, pour développer notamment les projets de maisons à 100 000 euros. Les revenus des accédants ne devront pas dépasser 130 % des plafonds HLM (**article 28**) ;
- la majoration du prêt à 0 % pour l'acquisition d'un logement dans le neuf, majoration qui pourra atteindre 15 000 euros pour les ménages situés dans les plafonds du logement social (PLUS). 20 000 ménages supplémentaires devraient être concernés, chaque année, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Parallèlement, deux réformes entrent en œuvre :

D'une part, celle des sociétés anonymes de crédit immobilier : des sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété sont créées pour amplifier leurs missions, au service de l'accession sociale à la propriété (**article 34**).

D'autre part, la création du bail avec convention d'usufruit (mécanisme de dissociation de l'usufruit et de la nue-propriété) (**article 42**).

## **C. L'accès à un logement décent**

Enfin, une série de mesures est mise en place pour renforcer **l'accès à un logement décent** notamment pour les plus démunis, mesures qui peuvent contraindre, directement ou indirectement, les collectivités à intervenir pour protéger les populations les plus exposées.

## 1. Le maire peut se substituer au propriétaire défaillant

La loi ratifie l'ordonnance du 15 décembre 2005 qui définit le régime juridique applicable aux **immeubles insalubres** et donne au maire le rôle principal (II de l'article 44). Le maire est l'autorité administrative compétente pour réaliser d'office les mesures « destinées à écarter les dangers immédiats pour la santé et la sécurité des occupants ou des voisins ». Il pourra se substituer aux copropriétaires défaillants pour la réalisation des travaux prescrits. La commune assure alors l'avance des frais si le maire réalise d'office ces mesures. Les créances qui n'ont pu être recouvrées par la commune sont mises à la charge de l'Etat.

- **le renforcement du rôle du PDALPD** (possibilité pour le comité responsable du plan d'instaurer une commission spécialisée de coordination des expulsions locatives – **article 60**). **Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)** assure le recensement des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation, et les actions de résorption correspondantes, ainsi que des logements considérés comme non décents.

**2. En vue de lutter contre l'insalubrité**, des moyens spécifiques sont prévus avec :

- la mise en place d'un **Observatoire de l'habitat indigne (article 44)**.

- **la « déclaration de louer »** préalable pour les nouvelles mises en location dans les immeubles vétustes (**article 48**). Créé, **à titre expérimental sur une durée de cinq ans**, le dispositif prévoit que, pour toute nouvelle mise en location de logements des immeubles de plus de trente ans situés dans les quartiers sensibles des communes de plus de 50 000 habitants (ainsi que des EPCI à fiscalité propre et compétents en matière d'habitat, de plus de 50 000 habitants qui comprennent au moins une commune de plus de 15 000 habitants), une déclaration peut devenir obligatoire, après délibération du conseil municipal.

Cette déclaration préalable ne conditionne pas la mise en location, mais permet à la commune de vérifier, si elle le souhaite, la décence du logement. L'entrée en vigueur du dispositif, fixé par la délibération du conseil municipal, ne peut être inférieure à six mois à compter de ladite délibération.

Cette mesure sera expérimentée dans les quartiers sensibles des communes qui se porteront volontaires auprès du ministère en charge du logement, dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi « Engagement national pour le logement ». Un arrêté fixera ensuite la liste des communes et EPCI retenus. Six mois avant le terme de l'expérimentation, le gouvernement devra remettre un rapport d'évaluation du dispositif au Parlement.

L'absence de déclaration de mise en location est toutefois sans effet sur le bail dont bénéficie le locataire.

- l'élargissement des compétences des **commissions de conciliation (article 86)** avec la possibilité de recours à la commission de conciliation en cas de litiges portant sur la décence et l'extension de la liste des associations ayant mandat d'agir en cas de litige relatif à la non-décence du logement (il s'agit des associations dont l'objet est l'insertion par le logement et qui ont été agréées par le préfet).

- la modification des **charges locatives (article 88)** dans certains cas (caractère récupérable des charges ascenseurs, suppression de la référence à la contribution du droit de bail, possibilité de déroger à la liste des charges récupérables par accord collectif, simplification des charges récupérables).

- un **nouveau diagnostic en cas de vente d'un logement** : obligation de fournir un état de l'installation intérieure électrique lorsqu'elle a plus de 15 ans et l'extension du diagnostic à l'état de l'installation du gaz (**article 79**).

- des **avantages fiscaux** pour les centres d'hébergement d'urgence (**article 73**) et TVA à 5,5 % appliquée aux réseaux de chauffage urbain (**article 76**).

On soulignera, enfin, à titre indicatif, le renforcement des outils juridiques en faveur des locataires :

- la réforme des mécanismes d'attribution de logements sociaux en faveur des ménages fragiles (**article 70**) ;

- l'augmentation du « supplément de loyer de solidarité » dans le parc social afin d'inciter à la mobilité (**article 71**) ;

- l'interdiction des coupures (eau, électricité, gaz) pendant la période d'hiver pour les ménages en difficultés (**article 75**) ;

- la prise en compte des dépenses d'énergie en cas de surendettement (**article 78**) ;

- la définition de nouvelles clauses réputées non écrites dans les baux d'habitation (**article 84**).

**LOI N° 2006-1615 DU 18 DÉCEMBRE 2006  
RATIFIANT L'ORDONNANCE N° 2006-1048 DU 25 AOÛT 2006 RELATIVE  
AUX SOCIÉTÉS ANONYMES COOPÉRATIVES D'INTÉRÊT COLLECTIF  
POUR L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ**

Lors du conseil des ministres du mercredi 18 octobre 2006, **M. Jean-Louis Borloo**, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a présenté **un projet de loi** ratifiant l'ordonnance du 25 août 2006 relative aux **sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété**.

Cette ordonnance vise à **renforcer la politique gouvernementale du logement social** et à transformer les actuelles sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) en sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (SACICAP) et a fait de l'accession sociale à la propriété l'objet principal de ces nouvelles sociétés. L'ordonnance a renforcé **l'ancrage local des SACICAP** en prévoyant la **participation à leur capital, à titre obligatoire**, d'organismes locaux de logement social et de **collectivités ou groupements de collectivités territoriales**. L'ordonnance a doté les SACICAP d'une instance de représentation et de coordination, dénommée « Union d'économie sociale pour l'accession à la propriété » (UESAP), qui conclura des conventions avec l'Etat pour la réalisation d'opérations d'accession sociale à la propriété par les SACICAP.

La loi n° 2006-1615 du 18 décembre 2006 ratifie cette ordonnance tout en prévoyant par ailleurs que les SACICAP pourront détenir des participations dans des sociétés intervenant dans le domaine de l'habitat et dans des établissements de crédit de financement de l'habitat. Les SACICAP devront dorénavant détenir au moins le tiers des parts sociales des sociétés dans lesquelles elles auront des participations. Les SACICAP pourront également s'appuyer sur ces sociétés pour atteindre les objectifs opérationnels de production de logements en accession sociale à la propriété. Ces objectifs seront fixés dans les conventions conclues entre l'UESAP et l'Etat. Les SACI devront se transformer en SACICAP avant le 31 décembre 2007.

En outre, la loi prévoit que les SACICAP devront **utiliser chaque année un tiers de leurs bénéfices distribuables**, provenant de leur activité propre et des dividendes que leur versent les sociétés dans lesquelles elles détiennent des participations, à des actions sociales en faveur du logement des personnes disposant de ressources modestes.

L'UESAP sera chargée de vérifier la bonne utilisation par les SACICAP de ces sommes destinées à des interventions sociales dans le domaine de l'habitat. La loi prévoit un mécanisme par lequel les sommes non utilisées pendant deux années consécutives par une SACICAP sont affectées à une autre SACICAP.

Enfin, le texte contient des dispositions pour accompagner la transformation du réseau bancaire, au sens du code monétaire et financier, constitué par les établissements de crédit dans lesquelles les SACI détiennent des participations.

L'apport du Sénat est important, notamment à **l'article premier**, où plusieurs amendements ont :

- **conforté la place des collectivités territoriales** dans le capital des SACICAP ;
- prévu que la constitution du groupe de collègues résulte d'une **convention entre les associés** membres de ces collègues ;
- relevé de **10 à 20 % le pourcentage des droits de vote** dont pourra disposer un **collège** rassemblant d'autres SACICAP ou des filiales communes à des SACICAP ;
- supprimé la référence au contrôle par l'administration du respect des statuts des SACICAP.

**L'Assemblée nationale** a adopté sans modification, mercredi 6 décembre 2006, **le projet de loi adopté par le Sénat** le lundi 6 novembre 2006, ratifiant l'ordonnance du 25 août 2006 relative aux **sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété**. La loi a ainsi pu être promulguée rapidement (loi du 18 décembre 2006).

***LOI N° 2007-290 DU 5 MARS 2007 INSTITUANT LE DROIT OPPOSABLE  
AU LOGEMENT ET PORTANT DIVERSES MESURES EN FAVEUR DE  
LA COHÉSION SOCIALE***

La loi a pour objet de faire garantir par l'Etat **le droit au logement**, « par un recours amiable, puis, le cas échéant, par un recours contentieux ». Les cinq catégories de « **demandeurs les plus prioritaires** » sont les personnes dépourvues de logement, celles menacées d'expulsion sans relogement, celles hébergées temporairement, celles logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, et les ménages avec enfants mineurs ne disposant pas d'un logement décent ou vivant en suroccupation.

*LOI N° 2007-293 DU 5 MARS 2007 RÉFORMANT  
LA PROTECTION DE L'ENFANCE*

La loi réaffirme le rôle du conseil général en matière de protection de l'enfance, et répond à une triple préoccupation : **le développement de la prévention, le renforcement du dispositif d'alerte et d'évaluation des risques de danger pour l'enfant** et, enfin, l'amélioration et la diversification des modes d'intervention auprès des enfants afin de mieux répondre à leurs besoins.

**LOI N° 2007-308 DU 5 MARS 2007 PORTANT RÉFORME DE LA  
PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS**

L'objectif est de recentrer les mesures de tutelle et de curatelle sur les personnes réellement atteintes d'une altération médicale de leurs facultés personnelles. Les situations de précarité et d'exclusion sociale, qui ne relèvent pas de la protection juridique, sont désormais prises en charge grâce à des mesures d'aide et d'accompagnement social, mises en oeuvre par les départements et créées dans la loi.

A ce titre, les conseils généraux sont plus particulièrement chargés de mettre en oeuvre et de financer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, une nouvelle mesure d'**accompagnement social et budgétaire personnalisé**, ouvert à toute personne majeure « *qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources* » (article L. 271-1 nouveau du code de l'action sociale et des familles).

La réforme consacre également la protection de la personne elle-même et non plus seulement de son patrimoine. Elle impose une meilleure prise en compte des droits et de la volonté de la personne à protéger, ainsi que de l'avis et du rôle de sa famille et de ses proches.

## V. ENVIRONNEMENT, URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

**LOI N° 2006-437 DU 14 AVRIL 2006 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS  
RELATIVES AU TOURISME**

Le tourisme est un « *enjeu essentiel dans la conduite des politiques d'aménagement et de valorisation des territoires* », la France étant la première destination dans le monde avec, en 2004, 75 millions de visiteurs, qui ont généré 105,9 milliards d'euros de dépenses (6,43 % du PIB). C'est ce que révèle une étude de novembre 2005, « *Les politiques départementales du tourisme : moyens et mise en œuvre d'une stratégie au service du développement du territoire départemental* », réalisée conjointement par l'Assemblée des départements de France (ADF) et de la Fédération nationale des comités départementaux du tourisme (FNCDT).

Le défi est important pour les collectivités territoriales, puisqu'un conseil général emploie, en moyenne, 7,5 personnes en équivalent temps plein dans ce secteur. Si l'on inclut l'effectif des comités départementaux du tourisme (CDT), la moyenne atteint 19 personnes.

La politique touristique représente, en moyenne, de 0,8 % à 1,03 % du budget global du conseil général, soit, en 2004, de 3,5 à 5,4 millions d'euros. Pour financer cette politique, les départements utilisent la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (c'est le cas de 27 des 60 départements ayant répondu au questionnaire), la taxe additionnelle à la taxe de séjour (7 départements sur 60) et la taxe sur les remontées mécaniques (6 départements sur 60).

Ce texte était très attendu par les collectivités territoriales : « Il y a longtemps que nous réclamions une telle réforme, car la reconnaissance juridique des communes touristiques n'était plus possible, faute de critères légaux, et le système de classement des stations était devenu obsolète, rendant difficile, sinon arbitraire, l'instruction des dossiers » (Didier Borotra, président de l'Association nationale des maires des stations classées et communes touristiques).

L'objet premier de la loi est donc la **ratification de l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme, créant le code du tourisme (article premier)**.

Toutefois, la procédure d'adoption au Parlement a enrichi le projet de loi initial (passé de trois à trente-trois articles) de diverses dispositions relatives au tourisme, faisant de ce texte un **instrument neuf, au service des principaux acteurs du tourisme**. Ainsi, la loi :

- rénove le **régime de classement touristique des communes**,
- porte certaines dispositions sur **les zones de montagne**,
- régit l'implantation des **résidences mobiles** et des **habitations légères de loisir**,
- définit la notion de « **chambres d'hôtes** »,
- étend, après aménagement, l'application **du code du tourisme à Mayotte**.

#### **I - Ratification de l'ordonnance relative à la partie législative du code du tourisme (article premier de la loi)**

La partie législative du code reprend, en quatre livres, les dispositions d'ordre législatif qui doivent figurer dans le code du tourisme :

- Livre I (articles L. 111-1 à L. 163-8) relatif à l'organisation générale du tourisme, à savoir la répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les groupements d'intérêt public en matière de politique du tourisme ;
- Livre II (articles L. 211-1 à L. 242-2) relatif aux règles applicables aux professions du tourisme ;
- Livre III (articles L. 311-1 à L. 342-2) relatif aux dispositions relatives aux « équipements et aménagements » touristiques ;
- Livre IV (articles L. 411-1 à L. 412-1) relatif aux aspects fiscaux et sociaux de ces activités.

## II - Le nouveau régime de classement touristique des communes (articles 7 et 8 de la loi)

Il s'agit du principal apport parlementaire au projet de loi.

### A. L'ancien dispositif

Le régime juridique du classement concerne **520 communes et fractions de communes classées en « stations »**, et quelque **3 000 « communes touristiques »** qui reçoivent à ce titre une dotation générale de fonctionnement (DGF) majorée.

Progressivement, la procédure de classement, centralisée, s'est alourdie et complexifiée ; elle repose sur des textes devenus en de nombreux points obsolètes –l'actuel régime de classement fut initié par une loi de 1919–, et ne répond plus aux attentes des collectivités locales ni des professionnels du secteur du tourisme.

### B. Le nouveau système

La loi distingue deux catégories, les « communes touristiques » et les « stations de tourisme », et procède à la refonte des anciennes catégories de classement des stations.

- Aujourd'hui, il existe 520 stations classées (**article 7**) réparties en six catégories : hydrominérale, climatique, uvale, balnéaire, de tourisme, de sport d'hiver et d'alpinisme. Ces stations vont être ramenées à la seule appellation « station classée de tourisme ».

Ce classement doit notamment « *reconnaître les efforts accomplis par les communes et fractions de communes (...) pour structurer une offre touristique d'excellence* ».

Le classement en station touristique sera réalisé par décret simple, et sera valable douze ans.

- Les communes « *qui mettent en oeuvre une politique locale du tourisme et qui offrent des capacités d'hébergement pour l'accueil d'une population non résidente* » (**article 7**) pourront être dénommées « communes touristiques », à condition qu'elles bénéficient, au titre du tourisme, de la part de dotation supplémentaire au sein de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Les critères d'éligibilité seront précisés par décret en Conseil d'Etat.

Le texte dote ces « communes touristiques » d'un véritable statut juridique (**article 7**).

Dorénavant, elles pourront ainsi obtenir certains avantages propres aux stations classées, comme le surclassement démographique ou la faculté de majorer les indemnités de fonction des élus.

Elles sont toutefois exclues de la perception de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou de la taxe de publicité foncière, et, surtout, de la faculté de demander une autorisation d'implantation d'un casino (ce que ne peuvent faire que les stations classées climatiques, balnéaires ou thermales – **article 7**). La dénomination « commune touristique » sera délivrée par l'autorité administrative compétente et sera valable cinq ans.

Le bénéfice au classement en station de tourisme a été prévu pour les zones de montagne lorsque « *le territoire est équipé pour la pratique des sports d'hiver et d'alpinisme* », mais également pour tous les « *groupements de communes ou fractions de groupements de communes constituant un territoire d'un seul tenant et sans enclave* » (article L. 134-3 du code du tourisme). De même, le dispositif est étendu à la Corse (article L. 151-3 du code du tourisme et L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales).

### **III - Les dispositions relatives aux zones de montagne (articles 23 à 33 de la loi)**

- La loi prévoit **d'étendre aux départements et aux syndicats mixtes** les compétences actuellement dévolues aux seules communes et groupements de communes en matière d'établissement de **servitudes** pour assurer le passage, l'aménagement et l'équipement des pistes de ski et des sites nordiques (**article 25**) ;
- Le texte vise à assouplir la législation concernant les **conventions d'exploitation des remontées mécaniques**, en vue de la rendre plus adaptée aux nécessités de la gestion économique des stations de sports d'hiver (**article 24**) ;
- La loi légalise une pratique répandue mais ne reposant sur aucun dispositif juridique : la mise en place d'une **redevance pour l'entretien des sites accueillant les activités nordiques non motorisées, autres que le ski alpin et le ski de fond (raquettes à neige)**. Toutefois, l'accès aux espaces naturels devra rester « libre et gratuit » en dehors des sites aménagés (**article 33**).

#### **IV - L'installation des résidences mobiles et habitations légères de loisir (article 31)**

Cette disposition de la loi doit permettre de réglementer l'implantation des résidences mobiles, en définissant les catégories de terrain pouvant accueillir ces types d'habitations.

#### **V - Définition des meubles de tourisme et chambres d'hôtes (article 21 de la loi)**

La loi définit la notion de « chambres d'hôtes », qui sont des « *chambres meublées situées chez l'habitant en vue d'accueillir des touristes, à titre onéreux, pour une ou plusieurs nuitées, assorties de prestations* ».

Une déclaration préalable en mairie sera désormais obligatoire pour toute offre de location de ces chambres (article L. 324-4 du code du tourisme).

L'objectif des parlementaires est de définir « *une réglementation simple et légère pour permettre d'éviter les abus sans affecter le développement de ce produit qui contribue très utilement au maillage de l'offre d'hébergement touristique, notamment dans les zones rurales* ».

#### **VI - Application du code de l'environnement à Mayotte (article 18 de la loi - articles L. 163-1 à L. 163-10 et L. 363-1 à L. 363-3 du code du tourisme)**

Les livres I et III du code du tourisme sont étendus à Mayotte, moyennant quelques aménagements.

**LOI N° 2006-436 DU 14 AVRIL 2006 RELATIVE AUX PARCS NATIONAUX,  
AUX PARCS NATURELS MARINS ET AUX PARCS NATURELS RÉGIONAUX**

## **I - Les dispositions relatives aux parcs nationaux**

- **L'unification du périmètre du parc national autour d'un projet de territoire**

La loi ne remet pas en cause la structure hiérarchisée et concentrique des parcs nationaux mais en clarifie le périmètre autour d'un projet de territoire. Auparavant les parcs nationaux étaient constitués d'une **zone centrale** faisant l'objet d'une protection très forte et d'une **zone périphérique**, sorte de « zone-tampon » entre le parc naturel et l'extérieur qui n'était pas soumise à des contraintes particulières, hormis une limitation de la publicité, et où l'activité d'accueil et d'hébergement touristique devait se développer. Cette zone, dont le but était de concilier la protection de la nature et le maintien sur place des populations existantes, faisait l'originalité du modèle français de parc national (par rapport au modèle américain de protection totale).

Toutefois, le programme de mise en valeur de la zone périphérique est en général resté lettre morte et la régénération du tissu économique environnant s'est fait attendre. Ce constat a fait apparaître l'intérêt **d'unifier le périmètre du parc national** autour d'un **projet de territoire**.

Les parcs nationaux sont, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi, toujours constitués de la zone centrale (le « cœur du parc »), où continue à s'exercer une exigence forte de protection, mais également d'une **aire d'adhésion**, constituée par les communes de l'ancienne zone périphérique **ayant librement adhéré à la charte du parc national, élaborée sur la base d'une démarche contractuelle**.

- **La procédure de création des parcs**

**La création du parc se fera *in fine* par décret en Conseil d'Etat** dont l'article 2 de la présente loi détaille le contenu.

Ce décret procédera à plusieurs délimitations, à savoir :

- celle du territoire optimal du parc national, composé de son cœur et des **territoires ayant vocation à adhérer à la charte** en raison de leur solidarité

écologique, géographique, économique, sociale ou culturelle avec ces espaces protégés ;

- celle des espaces protégés du parc national, c'est-à-dire son « cœur », soumis à une réglementation spécifique définie par ce décret sur le fondement de l'article L. 331-4-1 créée par **l'article 4** de la loi.

Il dressera, en outre, la liste des communes ayant adhéré à la charte et constatera le périmètre effectif du parc national.

L'adhésion d'une commune à la charte, postérieurement à la création du parc national, **est soumise à l'accord de l'établissement public du parc**. Cette adhésion ne peut intervenir qu'à une échéance triennale à compter de l'approbation de la charte ou que lors de sa révision. Elle est constatée par le préfet qui actualise le périmètre effectif du parc national.

En outre, le parc national ne peut comprendre tout ou partie du territoire d'une commune classée en parc naturel régional.

Enfin, notons que selon les informations recueillies auprès du ministre par le rapporteur du projet de loi au Sénat, la procédure de création du parc se déroulera, dès la phase préliminaire d'études, dans le cadre d'un groupement d'intérêt public (GIP) « Environnement », défini à l'article L. 131-8 du code de l'environnement. Cette structure innovante devrait permettre de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux concernés pendant une période limitée : seront ainsi associés au projet les représentants de l'Etat et de ses établissements publics concernés, **les collectivités territoriales**, les représentants des propriétaires, des usagers et des professionnels concernés ainsi que des associations de protection de la nature. On peut souligner que c'est la formule retenue aujourd'hui pour le projet de préfiguration du Parc des Calanques. Ce **GIP préfigurera l'établissement public du parc national et son président conduira la procédure d'élaboration de la charte du parc (article 3)**.

- **Le contenu de la charte du parc**

Le nouvel article L. 331-3 du code de l'environnement, tel qu'issu de l'article 3 de la loi, détaille le contenu de la charte du parc national, fixe ses règles de modification et de révision et précise les obligations de compatibilité d'un certain nombre de documents d'urbanisme et d'aménagement envers elle.

La charte comprend :

- pour ce qui concerne les espaces du **cœur du parc, un volet réglementaire** avec les objectifs de protection et les modalités d'application de la réglementation prévue par le décret de création du parc,

- **pour l'aire d'adhésion, un volet contractuel**, non opposable aux tiers avec les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et équitable.

Les missions de l'établissement public du parc sont donc doublement élargies par la loi : **géographiquement, à l'aire d'adhésion et sur le plan des compétences, au développement durable.**

L'**article 3** de la présente loi, outre qu'il détaille les éléments composant la charte (documents graphiques...), prévoit que l'établissement public du parc peut signer des **conventions d'application de la charte**, pour faciliter sa mise en œuvre, **tant avec les collectivités territoriales adhérentes sur l'ensemble du parc** qu'avec des personnes morales de droit public.

Il est également prévu, élément important du dispositif, que **les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales doivent être compatibles avec les objectifs de protection et les orientations de la charte du parc national.** Lorsque l'un de ces documents est approuvé avant l'approbation de la charte, il doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans à compter de l'approbation de celle-ci. Par ailleurs, l'établissement public du parc est associé à l'élaboration et à la révision des SCOT et des PLU.

- **Modalités d'intervention de l'établissement public gestionnaire du parc**

L'établissement public national de chaque parc est créé par un décret en Conseil d'Etat, ce qui exclut, selon le vœu des commissions des Affaires économiques de l'Assemblée nationale et du Sénat, toute hypothèse de décentralisation dans la gestion des parcs.

M. Jean Boyer, rapporteur du projet de loi au Sénat, a déclaré que « *compte tenu de l'intérêt national et des enjeux liés à l'existence d'un parc national* », il soutenait pleinement le choix :

- de **confier le pouvoir réglementaire à l'établissement gestionnaire dans les espaces du cœur du parc (article 6),**

- et de **transférer au directeur de l'établissement public des pouvoirs de police spéciale du maire d'une commune (article 7).**

Aux termes de l'article L. 331-9 du code de l'environnement, tel qu'issu de l'article 6 de la présente loi, **l'établissement public peut ainsi :**

- dans le cœur du parc, prescrire l'exécution de travaux ou ordonner les mesures permettant de restaurer des écosystèmes dégradés ou prévenir une

évolution préjudiciable des milieux naturels. Les propriétaires ou exploitants des terrains ou des ouvrages concernés ne peuvent s'opposer à ces travaux, qui ne sont pas mis à leur charge ;

- pour l'accomplissement de ses missions, participer à des programmes de recherche, de formation, d'accueil et de sensibilisation du public à l'environnement ;

- être chargé par l'Etat de la mise en œuvre de toute action en rapport avec ses missions statutaires, y compris en dehors du parc ;

- **apporter aux collectivités territoriales et à leurs groupements un appui technique** en matière de préservation des espaces naturels et pour la réalisation d'aménagements concernant le patrimoine naturel, culturel et paysager, dans les conditions prévues par le code des marchés publics ;

- **attribuer des subventions** destinées au financement de projets concourant à la mise en œuvre de la charte du parc ;

- suite à un amendement de la commission des Affaires économiques du Sénat, engager avec **l'organe de gestion d'un espace protégé frontalier des actions communes** dans le cadre des politiques nationales et communautaires entrant dans leur champ respectif de compétences et, le cas échéant, créer les outils de gestion concourant à la mise en œuvre de leurs missions communes. Des parcs nationaux tels que le parc national des Pyrénées occidentales et celui d'Ordesa et du mont Perdu, ou le parc national de la Vanoise et celui du grand Paradis en Italie, pourraient être concernés.

**L'article 6** prévoit également que les parcs nationaux peuvent souscrire **des accords de jumelage international avec des organes étrangers de gestion d'espaces protégés**, sous réserve de l'autorisation préalable du ministre chargé de la protection de la nature.

Enfin, aux termes du **III de l'article 6**, les communes situées dans le périmètre d'un parc national ou ayant vocation à en faire partie peuvent, par voie de convention, bénéficier des missions d'assistance technique des services déconcentrés de l'Etat en matière de préservation des espaces naturels et pour la réalisation d'aménagements portant sur leur patrimoine naturel, culturel et paysager.

**L'article 7** a pour objet **de clarifier les responsabilités respectives du directeur du parc et du maire en matière de police administrative spéciale.**

Le nouvel article L. 331-10 du code de l'environnement, qui ne modifie pas sur le fond le droit en vigueur, précise ainsi que le directeur de l'établissement public du parc national exerce, dans le coeur du parc, les compétences attribuées au maire pour :

- la police de la circulation et du stationnement prévue aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales, hors agglomération ;
- la police des chemins ruraux prévue à l'article L. 161-5 du code rural ;
- la police des cours d'eau prévue à l'article L. 215-12 du présent code ;
- la police de destruction des animaux nuisibles prévue aux articles L. 427-4 et L. 427-7 ;
- la police des chiens et chats errants prévue à l'article L. 211-22 du code rural.

Les permis de stationnement ou de dépôt temporaire et les permissions de voirie prévus respectivement aux articles L. 2213-6 et L. 2215-5 du code général des collectivités territoriales, s'ils concernent le coeur du parc, ne peuvent être délivrés par le maire qu'avec l'accord de l'établissement public du parc national.

L'Assemblée nationale a par ailleurs précisé que :

- lorsque le coeur du parc est situé sur le territoire d'une commune de plus de cinq cent mille habitants, pour des raisons de sécurité et de gestion globale de la fréquentation, les attributions liées à la circulation, au stationnement et à la voirie ne sont pas transférées (cette mention concerne le projet de parc des Calanques à Marseille) ;
- sauf cas d'urgence, les actes réglementaires du directeur doivent **avoir été transmis pour avis huit jours au moins avant leur date d'entrée en vigueur aux maires des communes intéressées.**

**L'article 8** de la loi précise les conditions d'exercice du droit de préemption par l'établissement public du parc, et dispose que celui-ci peut être **affectataire, à titre gratuit, d'immeubles dépendant des domaines public ou privé de l'Etat et des collectivités territoriales**, ou appartenant à leurs établissements publics. Dans ce cas, c'est l'établissement public chargé du parc qui gère les immeubles, perçoit tous leurs produits et supporte les charges y afférant.

- **Composition du conseil d'administration de l'établissement public du parc**

Parallèlement au renforcement des pouvoirs de l'établissement public du parc, la **représentation des acteurs locaux au sein de son conseil d'administration a été renforcée**. L'objectif est de favoriser leur appropriation du parc national en les associant à sa gestion.

Ainsi, le conseil d'administration devra-t-il être composé, aux termes de l'article L. 331-8 du code de l'environnement tel que modifié par **l'article 6** de la loi, de représentants de l'Etat, de **représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements**, d'un représentant du personnel de cet établissement ainsi que de membres choisis pour partie pour leur compétence nationale et pour l'autre partie pour leur compétence locale dans le domaine d'activité de l'établissement. Les membres choisis en fonction de leur compétence comprennent notamment des représentants des associations de protection de l'environnement, des propriétaires, des habitants et des exploitants, des professionnels et des usagers. Le nombre et le mode de désignation des membres du conseil sont fixés par le décret de création de l'établissement.

En outre, les **présidents de conseils régionaux et généraux intéressés ou leurs représentants, les maires des communes dont la surface de territoire comprise dans le cœur du parc national est supérieure à 10 % de la superficie totale du cœur de ce parc** ainsi que le président du conseil scientifique de l'établissement public du parc national sont **membres de droit** du conseil d'administration.

Les **administrateurs représentant les collectivités territoriales**, y compris les membres de droit, et les **membres choisis pour leur compétence locale** devront au moins détenir la **moitié des sièges du conseil d'administration**.

Par ailleurs, une disposition du nouvel article L. 331-8 du code de l'environnement prévoit que des **agents de la fonction publique territoriale puissent être mis à disposition de l'établissement public du parc** (une disposition similaire a été adoptée, au bénéfice du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, par l'article 133 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux).

Selon le rapport n° 159 (2005-2006) du Sénat sur le projet de loi, cette disposition constitue une première réponse aux recommandations formulées dans le rapport de M. Jean-Pierre Giran au Premier ministre qui soulignait la nécessité de **diversifier le recrutement des personnels des parcs nationaux, afin de favoriser leur meilleur ancrage local**.

- **Les espaces maritimes des parcs nationaux**

La loi n° 95-1001 du 2 février 1995 avait expressément prévu que les parcs nationaux pouvaient inclure des espaces relevant du domaine maritime (sol et sous-sol) ainsi que des eaux territoriales et eaux intérieures françaises, mais aucune disposition spécifique aux modalités de gestion de ces espaces maritimes n'avait été adoptée. L'article L. 331-14 tel qu'issu de l'article 9 de la loi entreprend de définir des règles s'appliquant au sein de ces espaces.

Les travaux et installations y sont interdits, sauf autorisation spéciale de l'établissement public du parc, à l'exception de la pose de câbles sous-marins et des travaux nécessités par les impératifs de la défense nationale.

L'établissement public du parc national peut proposer aux autorités administratives compétentes de soumettre à un régime particulier la pêche, la circulation en mer et la gestion du domaine public maritime dans le coeur du parc national, dans le respect du droit communautaire et du droit international.

Sur proposition de la commission des Affaires économiques du Sénat, le décret de création du parc peut transférer à l'établissement public du parc national, pour la préservation des espaces maritimes compris dans le coeur du parc et dans la mesure nécessaire à celle-ci, les **compétences attribuées au maire pour la police des activités nautiques** prévue à l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales.

Comme pour le transfert de compétences de police à terre, les actes réglementaires du directeur de l'établissement public pris dans l'exercice de cette police spéciale doivent être transmis pour avis huit jours au moins avant leur date d'entrée en vigueur aux maires des communes intéressées.

Lorsqu'une activité est susceptible d'altérer de façon notable l'espace maritime compris dans le coeur d'un parc national, l'autorisation à laquelle elle est soumise ne peut être délivrée que sur avis conforme de l'établissement public du parc national pris après consultation de son conseil scientifique. Cette procédure n'est pas applicable aux activités répondant aux besoins de la défense nationale, de l'ordre public, de la sécurité maritime et de la lutte contre la pollution

- **Les dispositions particulières concernant les départements d'outre-mer**

**L'article 9** de la loi tend à adapter la législation générale des parcs nationaux aux spécificités de l'outre-mer.

Lorsque le coeur du parc national représente plus du quart de la surface totale du département, des dérogations spéciales pourront être accordées pour :

- les constructions et installations indispensables à l’approvisionnement en eau et en énergie géothermique,
- des installations ou **constructions légères** à usage touristique,
- des activités, travaux, constructions ou installations d’intérêt général, lorsque des contraintes techniques ou topographiques rendent techniquement ou financièrement inacceptable une autre localisation.

La charte du parc national doit être compatible avec le **schéma d’aménagement régional**. L’obligation de compatibilité entre le plan de préservation et d’aménagement du parc et les documents d’urbanisme et de planification est **limitée aux objectifs de protection définis par la charte pour le coeur du parc national**<sup>1</sup>.

Le conseil d’administration de l’établissement public du parc national procède à une analyse des résultats de l’application de la charte précédente et délibère sur l’opportunité de sa révision douze ans au plus après son approbation, sa précédente révision ou la dernière décision de ne pas la réviser, ou sur demande du conseil régional pour mise en compatibilité avec le schéma d’aménagement régional révisé. La révision de la charte est soumise aux mêmes règles que son élaboration.

L’établissement public du parc national peut être chargé de la mise en oeuvre de toute action en rapport avec ses missions statutaires, y compris en dehors du parc national, par les collectivités territoriales<sup>1</sup>.

L’établissement du parc national donne les avis suivants :

- lors de leur élaboration ou de leur révision, les documents d’aménagement forestier sont soumis **pour avis conforme à l’établissement public du parc national** en tant qu’ils s’appliquent aux espaces d’un coeur de parc composé à plus de 60 % des forêts, bois et terrains relevant du régime forestier ;
- l’obligation d’avis conforme de l’établissement public du parc national faite aux travaux ou aménagements mentionnés au II de l’article L. 331-4 est limitée au coeur du parc national<sup>1</sup> ;
- l’établissement public du parc est consulté pour avis pour les aménagements projetés dans l’aire d’adhésion<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sauf mention contraire dans la charte du parc national.

- **Création de l'établissement public « parcs nationaux »**

L'article 11 de la loi crée un établissement public regroupant l'ensemble des établissements publics des parcs nationaux, placé sous la tutelle du ministre en charge de la protection de la nature.

Selon le rapporteur du texte au Sénat, « *il s'agit (...) d'une demande ancienne émanant tant des présidents que des directeurs d'établissements des parcs nationaux qui soulignent que tous les organes de gestion d'espaces naturels disposent d'une fédération, sauf les parcs nationaux, puisque la conférence des présidents de parcs nationaux ou le collège des directeurs ne sont que des structures informelles, sans compétences reconnues. Cet organe commun s'avère particulièrement indispensable en matière de communication et de représentation de la France dans les instances internationales* ».

L'établissement est administré par un conseil d'administration composé du président du conseil d'administration et du directeur de chaque établissement public de parc national ou de leur représentant, de **deux représentants désignés respectivement par l'Association des régions de France et l'Assemblée des départements de France**, d'un député et d'un sénateur désignés par leur assemblée respective, de deux personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de la protection de la nature et d'un représentant des organisations syndicales du personnel représentatives au plan national.

- **Parc amazonien en Guyane**

Le nouvel article L. 331-15-1 introduit dans le code de l'environnement par l'article 12 de la loi, prend en compte la délibération adoptée par les élus de la Guyane réunis en congrès le 18 octobre 2005 qui ne se prononcent en faveur de la création du Parc amazonien en Guyane, **qu'à la condition que les spécificités de ce territoire se traduisent préalablement par l'adoption de dispositions dérogatoires**, tant à la législation générale des parcs nationaux qu'à celles particulières aux parcs nationaux des départements d'outre-mer.

Les dérogations prévues sont les suivantes :

- l'article L. 331-15-2 (nouveau) du code de l'environnement rappelle le principe général, fixé par l'article L. 331-4 du même code, d'interdiction des travaux dans le ou les coeurs du parc national, à l'exception des travaux d'entretien et, pour les équipements d'intérêt général, des grosses réparations. Comme pour les parcs situés dans les autres départements d'outre-mer, cet article autorise néanmoins l'établissement public du parc à déroger à cette règle après avis de son conseil scientifique et en ajoutant l'avis du comité de vie locale, qui permettra de recueillir l'avis des communautés d'habitants

présentes dans la forêt amazonienne et représentées dans ce comité de vie locale ;

- l'article L. 331-15-3 (nouveau) du même code reprend les dispositions de la réglementation générale applicable aux parcs nationaux, inscrites à l'article L. 331-4-2 du code précité, s'agissant de l'octroi de dispositions plus favorables au bénéfice des résidents permanents dans le ou les coeurs du parc et des personnes y exerçant une activité agricole, pastorale ou forestière de façon permanente. S'agissant du Parc amazonien en Guyane, sont ajoutées à cette liste les communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt et à qui sont reconnus des droits d'usage collectif en matière de chasse, de pêche et de toute activité nécessaire à leur subsistance. Sont également mentionnés les résidents permanents dans le ou les coeurs du parc et les personnes physiques ou morales résidant dans le parc et exerçant une activité agricole, pastorale ou forestière de façon permanente dans le ou les coeurs du parc ou prélevant, à titre occasionnel, leurs moyens de subsistance personnels dans ces espaces ;

- le président du conseil régional, le président du conseil général, ou leur représentant, les maires des communes et les présidents des groupements de communes concernés ainsi que le président du conseil scientifique de l'établissement public du parc sont membres de droit du conseil d'administration de l'établissement public du parc national. La spécificité guyanaise est que les **autorités coutumières sont également représentées au sein de ce conseil.**

En outre, la question de l'**accès aux ressources génétiques** et la définition des conditions financières de leur exploitation est traitée. M. Jean Boyer, rapporteur du projet de loi au Sénat, note qu'il s'agit d'une innovation encouragée notamment par la convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992 et par la récente Déclaration universelle sur la bioéthique et les droits de l'homme adoptée par l'UNESCO le 19 octobre 2005.

Sur proposition du Congrès des élus départementaux et régionaux de Guyane, la charte du parc national, lorsqu'elle sera adoptée, **devra définir les orientations relatives aux conditions d'accès et d'utilisation de ces ressources**, notamment en ce qui concerne les **modalités du partage des bénéfices** pouvant en résulter, dans le respect des principes de la convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992, en particulier du j de son article 8 et de son article 15. Les autorisations seront délivrées par le président du conseil régional, après avis conforme du président du conseil général et consultation de l'établissement public du parc national, sans préjudice de l'application des dispositions du code de la propriété intellectuelle.

## II - Les dispositions relatives aux parcs naturels régionaux

**L'article 13**, issu d'un amendement de MM. Braye, Béteille et Poniatowski, Mme Gousseau, M. Portelli et Mme Malovry adopté par le Sénat, améliore la rédaction de l'article L. 333-1 du code de l'environnement afin de **renforcer la protection des paysages dans les parcs naturels régionaux**.

Par ailleurs, **la durée de classement d'un PNR est portée de 10 à 12 ans (article 14)**. Selon le rapporteur du projet de loi au Sénat, *« il s'agit d'une demande ancienne de la fédération des parcs naturels régionaux, qui évoque les délais de mise en révision de la charte, la mobilisation lourde de moyens et des équipes du parc pour justifier cet allongement. »*

**L'article 15** de la loi, issu d'un amendement de MM. Braye, Béteille et Poniatowski, Mme Gousseau, M. Portelli et Mme Malovry adopté au Sénat à l'unanimité, prévoit que **l'organisme de gestion du parc naturel régional émette un avis simple sur les documents de planification élaborés par l'Etat ou par les collectivités ayant approuvé la charte**, en matière de protection de l'environnement, d'aménagement ou de développement du territoire, et intervenant sur tout ou partie du territoire du parc naturel régional.

Selon M. Jean Boyer, rapporteur du projet de loi au Sénat, *« l'avis simple requis de l'organisme gestionnaire d'un PNR au sujet d'une liste limitative de documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles lorsque lesdits documents s'appliquent au territoire du parc va renforcer la cohérence et la coordination des actions conduites par l'Etat et par les collectivités concernées. »*

**L'article 16**, issu d'amendements sénatoriaux identiques (présentés par MM. Braye, Béteille, Poniatowski, Mme Gousseau, M. Portelli, Mme Malovry, M. Le Grand et les membres du groupe UMP, et par Mme Férat et les membres du groupe UC-UDF), vise à améliorer les garanties accordées aux membres des syndicats mixtes assurant la gestion des PNR.

Ainsi, les membres du comité de tous les PNR, sous réserve qu'ils soient délégués d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, peuvent dorénavant bénéficier du régime de remboursement des frais de déplacement occasionnés par les réunions des conseils et comités dans lesquels ils représentent leur parc naturel régional.

Les présidents et vice-présidents des PNR, s'ils sont issus des membres désignés précédemment et ont, de surcroît, la qualité d'élus locaux, bénéficient en outre d'un régime indemnitaire spécifique, qui sera fondé sur un critère de superficie, qui permet de mieux prendre en compte les particularités de ces

parcs, dont l'étendue peut être extrêmement vaste (jusqu'à plus de 300 000 hectares). La détermination des taux relèvera d'un décret qui sera pris après concertation interministérielle entre le ministère de l'écologie et du développement durable, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

**L'article 17**, issu d'amendements sénatoriaux identiques (présentés par MM. Braye, Béteille, Poniowski, Mme Gousseau, M. Portelli, Mme Malovry, M. Le Grand et les membres du groupe UMP, et par Mme Férat et les membres du groupe UC-UDF), dans un souci de simplification du nombre des structures de gestion et d'animation de projet sur un même territoire, permet **aux syndicats mixtes des parcs naturels régionaux d'élaborer et de porter un schéma de cohérence territoriale**.

Selon M. Dominique Braye, qui est intervenu au Sénat pour défendre cet amendement, il s'agit ici de « répondre à une attente des élus locaux qui se sont investis dans un projet de territoire et souhaitent traduire ce projet dans un SCOT sans pour autant démultiplier sur leur territoire les syndicats mixtes. En effet, la gestion des parcs naturels régionaux exige déjà la constitution d'un syndicat mixte ouvert et le suivi d'une démarche de pays la recommande fortement.

En permettant de faire assurer par un syndicat mixte ouvert l'élaboration, l'adoption et la révision d'un schéma de cohérence territoriale, cet amendement offre une possibilité de ne pas procéder à la création d'une structure supplémentaire qui aurait un objet voisin de celui des structures existantes. »

Cet amendement modifie l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme afin de prévoir les conséquences juridiques d'un tel dispositif lorsque le périmètre d'un PNR ne recouvre pas exactement celui du SCOT envisagé, ainsi que l'adhésion d'autres communes extérieures au PNR, mais concernées par le SCOT, au syndicat mixte du PNR pour l'exercice de cette compétence.

### **III - Les dispositions relatives aux parcs naturels marins**

Les collectivités territoriales sont peu concernées par ce nouvel outil de gestion pour les espaces maritimes.

Il peut être noté que le conseil d'administration de l'agence des aires marines protégées et les conseils de gestion du parc compteront notamment des représentants de collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements compétents.

Par ailleurs, comme pour un parc naturel traditionnel, l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes qui s'associent à la gestion du parc naturel marin veillent à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent avec les orientations et les mesures du plan de gestion.

#### **IV - Les dispositions d'ordre financier**

- **Nouveau critère de répartition de la DGF**

**L'article 20** de la loi crée un **nouveau critère de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)** en faveur des communes situées pour tout ou partie dans les espaces protégés d'un parc national.

Le rapport de M. Jean-Pierre Giran précité rappelle que les communes dont tout ou partie du territoire est inscrit dans le périmètre du coeur s'estiment définitivement privées, au nom d'un intérêt supérieur, de ressources fiscales potentielles découlant d'un développement économique que la création du parc national a rendu impossible. En outre, est-il souligné, les enjeux écologiques majeurs de ces territoires imposent souvent des « charges de gestion » communales supérieures à celles des autres communes. Selon le rapport du Sénat sur le projet de loi, *« ces deux considérations alimentent souvent, dans les 140 communes actuellement concernées dans les sept parcs nationaux, le sentiment que la collectivité nationale n'assume pas son devoir de solidarité »*.

La dotation forfaitaire de la DGF sera ainsi fixée notamment en fonction de la superficie communale comprise dans le coeur d'un parc national, cette part étant doublée lorsque cette superficie dépasse 5 000 km<sup>2</sup> (cette majoration tend à prendre en compte les spécificités des communes guyanaises).

Le montant initial de cette dotation au sein de la dotation forfaitaire sera fixé par la loi de finances pour 2007.

**Diverses mesures fiscales**, sans avoir de conséquences directes sur les collectivités territoriales, ont néanmoins un impact territorial et peuvent à ce titre être citées.

**L'article 21** tend à compléter le dispositif adopté par l'article 71 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 autorisant **la déduction des revenus fonciers des travaux de restauration et d'entretien effectués dans un site Natura 2000**. Il étend, au-delà des sites Natura 2000 (article L. 414-1 du code de l'environnement), la déduction des revenus fonciers des dépenses de travaux de restauration et de gros entretien effectués en vue du maintien d'un bon état écologique et paysager aux espaces naturels concernés suivants : zones centrales de parcs nationaux (article

L. 331-2 du code de l'environnement), réserves naturelles (article L. 332-2 du code de l'environnement), sites classés (article L. 341-2 du code de l'environnement), espaces naturels remarquables du littoral (article L. 146-6 du code de l'urbanisme).

Le rapport du Sénat sur le projet de loi a rappelé que cette mesure fiscale avait été annoncée lors de la communication en Conseil des ministres du 25 novembre 2005, relative à la mise en oeuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité.

De même, la loi de finances rectificative pour 2005 précitée a exonéré de droits de mutation, à hauteur des  $\frac{3}{4}$ , **les successions et donations entre vifs portant sur des terrains inclus dans les sites Natura 2000.**

**L'article 22 étend cette mesure**, au-delà des seuls sites Natura 2000, afin d'inciter les propriétaires de terrains inclus dans les espaces suivants à les gérer à long terme en préservant leur biodiversité : zones centrales des parcs nationaux (article L. 331-1 du code de l'environnement), réserves naturelles (article L. 332-1 du code de l'environnement), sites classés (article L. 341-2 et suivants du code de l'environnement) et espaces naturels remarquables du littoral (article L. 146-6 du code de l'urbanisme).

**L'article 23** autorise les établissements publics des parcs nationaux à bénéficier de certaines exonérations fiscales dans le cadre de leurs interventions foncières. La modification de l'article 795 du code général des impôts permet d'élargir aux dons et legs d'immeubles nus ou bâtis situés dans le coeur d'un parc national et consentis à l'établissement public du parc, l'exonération des droits de mutation à titre gratuit. La modification de l'article 1045 *bis* permet d'exonérer de droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière les acquisitions et échanges faits par l'établissement public du parc. Actuellement, cette exonération des droits de fiscalité immobilière bénéficie à l'Etat ainsi qu'à ses établissements publics scientifiques d'enseignement, d'assistance et de bienfaisance (article 1040 du code général des impôts) et au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (article 1041 du code général des impôts).

**L'article 24**, issu d'un amendement gouvernemental, prévoit une nouvelle rédaction du dispositif spécifique d'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les propriétés situées dans le coeur des parcs nationaux des départements d'outre-mer et qui font l'objet d'un engagement de gestion par le propriétaire. Mme Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable, estime l'impact de cette mesure à une somme située entre 140 000 et 150 000 euros.

## **V - Mesures diverses**

Aux termes de l'article 28 de la loi, la responsabilité civile ou administrative des propriétaires de terrains, de la commune, de l'Etat ou de l'organe de gestion de l'espace naturel, à l'occasion d'accidents survenus dans le coeur d'un parc national, dans une réserve naturelle, sur un domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou sur les voies et chemins visés à l'article L. 361-1, à l'occasion de la circulation des piétons ou de la pratique d'activités de loisirs, est dorénavant appréciée au regard des risques inhérents à la circulation dans des espaces naturels ayant fait l'objet d'aménagements limités dans le but de conservation des milieux, et compte tenu des mesures d'information prises, dans le cadre de la police de la circulation, par les autorités chargées d'assurer la sécurité publique

La loi est applicable à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

**LOI N° 2006-438 DU 14 AVRIL 2006 RELATIVE AU FONCTIONNEMENT DU  
SYNDICAT DES TRANSPORTS D'ILE-DE-FRANCE**

Ce texte, issu d'une proposition de loi déposée par M. Roger Karoutchi et plusieurs de ses collègues (proposition de loi n° 117 ; 2005-2006 relative au fonctionnement du syndicat des transports d'Ile-de-France STIF), après consultations de tous les groupes politiques, porte sur le fonctionnement du conseil d'administration du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

Rappelons que la loi a pour objectif de sortir d'une situation de blocage résultant de l'absence de conseil d'administration du STIF.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transformé le syndicat en établissement public local et a confié à la région un rôle prépondérant, la présidence du syndicat étant désormais confiée au président de la région Ile-de-France. Elle prévoyait également la mise en place d'un nouveau conseil d'administration à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2005, au sein duquel l'Etat ne serait plus représenté.

Le **décret n° 2005-664 du 10 juin 2005** définit le statut du STIF et modifie certaines dispositions relatives à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France.

Le nouveau conseil d'administration comprend 29 membres : quinze membres pour la région, soit la majorité absolue ; cinq pour la ville de Paris ; un pour chacun des sept départements de la région ; un pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ; un pour la chambre régionale du commerce et de l'industrie.

Le fonctionnement du STIF a été, de fait, bloqué depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005, à défaut de désignation par la région Ile-de-France, la ville de Paris et quatre des sept départements concernés, de leurs représentants au conseil d'administration du STIF, car un différend les opposait à l'Etat concernant la participation de ce dernier à la modernisation du matériel roulant.

L'adoption de **l'article 21 de la loi du 5 janvier 2006** relative à la sécurité et au développement des transports a rouvert le débat sur les conditions de fonctionnement du STIF. Cet article prévoyait en effet le **recours automatique à la majorité qualifiée des deux tiers** pour toute délibération du STIF.

La présente loi tend par conséquent à modifier **l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959** relative à l'organisation des transports de voyageurs en

Ile-de-France, et à lui substituer un nouveau dispositif aux cinquième et sixième alinéas du IV de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance précitée, introduits par l'article 21 de la loi du 5 janvier 2006.

Le principe en vertu duquel les **décisions budgétaires ou présentant une incidence budgétaire sont adoptées à la majorité absolue des membres du conseil d'administration du STIF** est rétabli. Cette disposition marque le retour à des modalités de vote de droit commun, c'est-à-dire le vote à la majorité absolue, là où la loi de janvier 2006 prévoyait le recours à la majorité qualifiée des deux tiers.

Une exception est aménagée à ce principe général : si une décision, adoptée selon les modalités décrites ci-dessus, **accroît les charges de fonctionnement** du syndicat par la création de mesures nouvelles, un vote à la **majorité qualifiée des deux tiers** peut toutefois intervenir.

**Le déclenchement de ce mécanisme est assorti de deux conditions :**

- tout d'abord, il est exclu que le représentant des intercommunalités, ou bien encore celui des milieux économiques contributeurs du versement de transport, puisse former une telle requête ;

- en outre, cette demande doit être confirmée par l'assemblée délibérante de la collectivité elle-même, par un vote également à la majorité qualifiée des deux tiers, au cours de la réunion qui suit celle au cours de laquelle la délibération contestée a été adoptée.

Le cas échéant, le STIF procède alors à un second vote, à la majorité qualifiée des deux tiers. Cette faculté de recours à la majorité des deux tiers constitue la garantie d'une évolution raisonnable des contributions dues par chacun des membres du STIF, et est entourée de conditions propres à garantir qu'il n'en sera pas fait un usage abusif.

Il est enfin précisé, à la demande du Sénat, qu'il s'agit d'une **disposition transitoire qui a vocation à s'appliquer jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2013**.

L'adoption de ce texte à l'initiative du Sénat a permis d'amorcer (dès la première lecture) le déblocage de la situation : le 28 février dernier, la région, la ville de Paris et les 4 départements précités ont ainsi désigné leurs représentants au conseil d'administration du STIF.

Il s'agit donc d'un texte pragmatique, qui devrait permettre au STIF de retrouver au plus vite un fonctionnement normal.

**Cette loi est d'application directe et ne prévoit pas de mesure réglementaire.**

**LOI N° 2006-1667 DU 21 DÉCEMBRE 2006 VISANT À FACILITER LE  
TRANSFERT DES PORTS MARITIMES AUX GROUPEMENTS DE  
COLLECTIVITÉS**

Les articles 30 et 31 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, entrée en vigueur ce 1<sup>er</sup> janvier 2005, fixent le régime du transfert de compétences en matière de ports maritimes au bénéfice des collectivités territoriales, à l'issue d'une concertation locale, pour les ports maritimes non autonomes relevant de l'Etat. La loi prévoit également le processus de transfert des compétences, des biens, des moyens financiers et des services de l'Etat d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Ainsi, aux termes de la loi, les collectivités pouvaient exprimer leur candidature avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour la première candidature, la notification de cette première candidature ouvrant un délai de six mois pour l'expression de candidatures concurrentes. Dans le cas où aucune autre candidature n'était exprimée dans les six mois, le représentant de l'Etat devait désigner la collectivité pétitionnaire comme bénéficiaire du transfert.

L'automaticité de cette disposition ne permettait pas au représentant de l'Etat de désigner un autre bénéficiaire, alors même que la collectivité potentiellement bénéficiaire aurait obtenu ultérieurement l'accord d'une ou plusieurs autres collectivités territorialement compétentes pour constituer un groupement entre elles et aurait souhaité substituer à sa candidature celle d'un tel groupement dont elle serait membre.

L'objectif prioritaire de la **proposition de loi de M. Jean-François Le Grand**, sénateur de la Manche (n° 485, 2005-2006) a tendu à faciliter le transfert des ports maritimes aux groupements de collectivités, la recherche d'un accord entre les collectivités et la levée de cette rigidité. La proposition de loi se limitait toutefois au cas de figure précis où la proposition de substitution d'un bénéficiaire à un autre ressort de l'initiative de la collectivité initialement désignée.

Cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité par le Sénat, puis par l'Assemblée nationale, sans modification.

La loi du 21 décembre 2006 précise donc désormais qu'un « *groupement constitué du pétitionnaire et d'une ou de plusieurs collectivités ou groupements territorialement intéressés* » peut être bénéficiaire de ce transfert.

De plus, en l'absence d'accord au terme de la concertation ou de demande de transfert à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2006, le représentant de l'Etat dans la région devait désigner avant le 31 décembre 2006 les bénéficiaires du transfert des ports dont l'activité dominante est le commerce ou la pêche, pour leur totalité ou une partie individualisable, d'un seul tenant et sans enclave.

Le 3 janvier 2007, Dominique Perben, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer a donc annoncé la signature, en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, des conventions de transfert de **18 ports d'intérêt national** à **13 collectivités territoriales ou groupements**.

Les ports concernés et les collectivités ou groupements bénéficiaires du transfert sont les suivants :

Bayonne : Région Aquitaine  
Boulogne et Calais : Région Nord-Pas-de-Calais  
Brest, Saint-Malo et Lorient : Région Bretagne  
Caen-Ouistreham et Cherbourg : Syndicat mixte régional des ports de Caen-Ouistreham et Cherbourg  
Port-la-Nouvelle et Sète : Région Languedoc-Roussillon  
Concarneau : Département du Finistère  
Dieppe : Syndicat mixte du port de Dieppe  
La Rochelle (pêche) : Département de la Charente-Maritime  
Nice : Département des Alpes-Maritimes  
Toulon : Département du Var  
Le Fret : Commune de Crozon (Finistère)  
Le Larivot : Commune de Matoury (Guyane)  
Roscanvel : Commune de Roscanvel (Finistère)

**LOI N° 2006-1772 DU 30 DÉCEMBRE 2006 SUR L'EAU ET LES MILIEUX  
AQUATIQUES**

La loi apporte des éléments de simplification et de nouveaux outils pour atteindre l'objectif de « **bon état écologique des eaux** » en 2015, fixé par la directive-cadre de l'Union européenne sur l'eau.

Il précise le **dispositif des redevances des agences de l'eau** par la définition de l'assiette et des « fourchettes » de taux des redevances. Ce dispositif doit permettre de continuer à prélever environ 2 milliards d'euros de redevances par an, intégralement consacrés à la politique de l'eau.

Elle renforce la **gestion locale et partagée de la ressource en eau à travers les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)** et donne des outils nouveaux aux maires pour gérer les services publics de l'eau et de l'assainissement. **Des compétences accrues sont en particulier données aux communes en matière d'assainissement non collectif.** Le texte améliore en outre la transparence de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement et facilite l'accès à ces services.

Afin de promouvoir une élimination durable des boues d'épuration, il crée un fonds de garantie spécial visant à couvrir les dommages imprévisibles liés à l'épandage de ces boues sur les terres agricoles.

On peut également signaler :

- La **création d'un fonds départemental financé par une taxe spécifique.**
- Le maintien de la redevance pour pollution de l'eau par les effluents d'élevage basée sur « le nombre d'unités de gros bétail », la redevance pour « pollutions diffuses » (pesticides et nitrates), basée sur le degré de dangerosité et toxicité des produits.
- La taxe communale (0,20 euro par mètre carré) que devront acquitter les propriétaires de surface supérieure à 600 m<sup>2</sup>, pour la collecte, le stockage et le traitement des eaux pluviales, a été rétablie.
- La part fixe de la facture d'eau, sauf pour les communes touristiques.

- S'agissant de l'allégement des contrôles sanitaires des eaux de source, référence a été faite à la directive du 3 novembre 1998 sur l'eau potable.
- La périodicité du contrôle des installations d'assainissement non collectif par les communes a été fixée à huit ans.

*Voir le document de travail du Sénat, Série Collectivités territoriales, CT 07-6.*

## VI. EDUCATION ET CULTURE

**LOI N° 2006-586 DU 23 MAI 2006 RELATIVE AU VOLONTARIAT  
ASSOCIATIF ET À L'ENGAGEMENT ÉDUCATIF**

Seul le titre II de la présente loi, qui modifie le **régime de l'engagement éducatif** et crée un **nouveau statut pour les personnels pédagogiques occasionnels des centres de vacances** concerne les collectivités territoriales.

Chaque année, le plus souvent pendant les vacances scolaires, 36 000 directeurs et 200 000 animateurs occasionnels accueillent près de 1,5 million d'enfants dans les centres de vacances et près de 5 millions dans les centres de loisirs sans hébergement.

M. Bernard Murat, rapporteur du projet de loi au Sénat, révèle que, avant l'adoption de la loi, leur situation juridique jusqu'ici régie par l'annexe II à la convention collective de l'animation, était remise en cause d'une part, par une jurisprudence qui visait à banaliser leurs contrats de travail, en alignant leurs salaires et cotisations sociales sur les minima sociaux, et d'autre part, par la loi sur les 35 heures qui fixait de nouvelles règles d'équivalences des temps de travail.

Selon le rapporteur, les conditions particulières d'exercice de leur activité, qui imposent une présence permanente auprès des enfants et des adultes handicapés et empêchent de déterminer le temps de travail effectif, justifiaient une **adaptation aux règles du code du travail**.

Le projet de loi initial ne prévoyait cependant d'appliquer le nouveau régime de l'engagement éducatif qu'aux organismes publics à but non lucratifs et créait ainsi un risque de concurrence déloyale vis-à-vis d'organismes qui accueillent des enfants dans les mêmes conditions que les associations.

9 % des séjours d'engagement éducatif sont en effet organisés par les **collectivités territoriales**, notamment à travers les **centres de loisirs sans hébergement** (CLSH) qui participent à l'égalité géographique et à la mixité sociale.

Afin de résoudre ce problème, l'Assemblée nationale et le Sénat ont **étendu le champ d'application du système dérogatoire aux collectivités territoriales**.

Est ainsi notamment qualifié **d'engagement éducatif** le fait, pour une personne physique, de participer de façon occasionnelle (moins de quatre-vingts jours par an) :

- à des fonctions d'animation ou de direction d'un accueil collectif de mineurs organisé à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs **par toute personne morale**, dans les conditions prévues aux articles L. 227-4 et suivants du code de l'action sociale et des familles ;

- à des fonctions d'animation ou de direction, **pour le compte d'une personne physique ou morale bénéficiant de l'agrément « Vacances adaptées organisées »**, prévu à l'article 48 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ;

- à l'accompagnement exclusif des activités de loisirs et des activités sportives, dans des établissements et services pour enfants, adolescents ou adultes handicapés, ou lors de séjours d'accueil temporaire pour des activités liées aux vacances, **pour le compte d'une personne morale agréée au titre de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.**

Ces personnels pédagogiques occasionnels continuent à relever du **code du travail**, mais dans des **conditions largement dérogatoires** :

- s'agissant de leur rémunération, **l'Etat fixera par décret le montant minimum journalier**, par référence au SMIC, qui leur sera versé mensuellement, sans préjudice des indemnités et avantages en nature dont ils pourront bénéficier. Pour ce faire, le texte permet la dérogation aux chapitres I<sup>er</sup> (salaire minimum de croissance) et II (heures supplémentaires) du titre IV du livre I<sup>er</sup> du code du travail ;

- s'agissant de la durée du travail, elle sera fixée par une convention ou un accord de branche étendu, ou à défaut par décret, sachant que le nombre de journées travaillées ne pourra excéder pour chaque personne un plafond annuel de 80 et que l'intéressé devra bénéficier d'un repos hebdomadaire minimum de 24 heures consécutives. A cet effet, le texte permet la dérogation aux chapitres II (durée du travail) et III (travail de nuit) du titre I<sup>er</sup> du livre II, et aux chapitres préliminaires (repos quotidien) et I<sup>er</sup> (repos hebdomadaire) du titre II du même livre.

**LOI N° 2006-636 DU 1<sup>ER</sup> JUIN 2006 RELATIVE AUX DÉLÉGUÉS  
DÉPARTEMENTAUX DE L'ÉDUCATION NATIONALE**

La loi n° 2006-636 du 1<sup>er</sup> juin 2006 relative aux délégués départementaux de l'éducation nationale (DDEN) est parue au **Journal officiel du 2 juin 2006**. Elle modifie deux articles de la partie législative du code de l'éducation et met fin à la polémique née de l'empêchement pour un DDEN de siéger dans une école de sa commune.

L'article 40 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école avait prévu que les délégués départementaux de l'éducation nationale, chargés de l'inspection des écoles publiques et privées, « ne peuvent exercer leur mission que dans des établissements autres que ceux de leur commune ou, à Paris, Lyon et Marseille, de leur arrondissement de résidence ».

La loi n° 2006-636 **adoucit cette interdiction** : son **article 1<sup>er</sup>** modifie l'article L. 241-4 du code de l'éducation, qui dispose désormais que les délégués départementaux, **dès lors qu'ils exercent un mandat municipal**, « ne peuvent intervenir dans les écoles situées **sur le territoire de la commune dans laquelle ils sont élus**, ni dans les écoles **au fonctionnement desquelles cette commune participe** ».

**L'article 2** de la loi complète l'article L. 421-10 du code de l'éducation par un alinéa qui stipule que les personnes recrutées par les établissements publics locaux d'enseignement dans le cadre d'un **emploi aidé** peuvent exercer leurs fonctions **dans un ou plusieurs établissements ou écoles**. Dans ce dernier cas, les directeurs d'école peuvent participer à la procédure de recrutement.

La loi n° 2006-636 est **d'application directe** et ne prévoit pas de mesure réglementaire.

**LOI N° 2006-723 DU 22 JUIN 2006 MODIFIANT LE CODE GÉNÉRAL DES  
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LA LOI N° 2002-6 DU 4 JANVIER  
2002 RELATIVE À LA CRÉATION D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE  
COOPÉRATION CULTURELLE**

La loi n° 2006-723 du 22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la **création d'établissements publics de coopération culturelle**, est parue au Journal officiel du 23 juin 2006.

Rappelons que la loi du 4 janvier 2002, d'origine sénatoriale, a instauré un cadre juridique nouveau dans le domaine culturel, l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) qui organise, dans le cadre de la décentralisation et de la logique du cofinancement, le **partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales**, ou seulement entre ces dernières pour la gestion d'équipements culturels structurants.

Il existe déjà une trentaine de ces structures dont le nombre est en progression constante. Le dispositif répond aux **trois préoccupations principales qui ont inspiré la loi de 2002** : offrir un cadre d'organisation adapté aux spécificités des services culturels et garantissant une certaine stabilité et pérennité, fournir un dispositif associant souplesse de fonctionnement et rigueur de gestion, et permettre un partenariat équilibré, sur la base du volontariat, entre les collectivités publiques membres de l'EPCC.

La loi du 22 juin 2006 a pour origine une **proposition de loi** de **MM. Ivan Renar** (CRC, Nord), **Jacques Valade** (UMP, Gironde) et plusieurs de leurs collègues, modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi du 4 janvier 2002 que les **députés** ont adoptée, mercredi 7 juin 2006, dans les mêmes termes que le Sénat.

Ce texte reprend les réflexions issues du bilan d'étape adopté par la commission des Affaires culturelles du Sénat sur les **difficultés d'application des textes régissant l'EPCC**. Elle vise à apporter davantage de souplesse de fonctionnement aux partenaires souhaitant coopérer au sein d'un EPCC et préciser le statut du directeur d'établissement, afin de favoriser la confiance entre professionnels et élus, et encourager le recours au statut d'EPCC.

**L'article premier** prévoit qu'un **établissement public national pourra désormais participer à la création d'un EPCC**. Par ailleurs, un EPCC pourra non seulement gérer, mais aussi créer un service public culturel et assurer la maîtrise d'ouvrage de l'investissement concerné.

**L'article 2** prévoit que **l'autorité administrative compétente** pour décider de la création d'un EPCC puisse être le **préfet de région ou celui de département**.

**L'article 3** propose de modifier la composition du conseil d'administration de l'EPCC. Il s'agit tout d'abord de conforter la place de l'Etat dans le respect de l'esprit de partenariat qui doit prévaloir au sein du conseil, en supprimant la règle actuelle qui impose à l'Etat une participation minoritaire, quand bien même il serait le contributeur majoritaire. Les partenaires fixeront eux-mêmes la répartition des sièges.

Par ailleurs, **l'article 3** laisse au maire de la commune, siège de l'établissement, la possibilité de devenir membre du conseil d'administration, dans le cas où la ville n'est pas partenaire et n'intervient pas dans le financement. En outre, des établissements publics nationaux ou des fondations pourront participer au conseil d'administration d'un EPCC. Les entreprises pourront donc participer au financement de la politique culturelle par le biais d'une structure relevant du mécénat : l'article 3 précise enfin les modalités de l'élection des représentants du personnel au sein du conseil d'administration, avec l'organisation d'une élection spécifique afin d'éviter la confusion des missions respectives des représentants du personnel au sein d'un conseil d'administration et des délégués du personnel.

**L'article 4** a plusieurs objectifs : **clarifier le mode de recrutement du directeur ; encourager la création d'EPCC dans l'ensemble des secteurs de la culture ;** et renforcer le cadre législatif consacré aux enseignements artistiques.

Après un article de coordination, **l'article 6** concerne les **dispositions transitoires** qui règlent le moment spécifique du **transfert de l'activité** d'une structure culturelle existante vers un EPCC. Le maintien du directeur au sein du nouvel établissement est assuré pendant une période limitée à trois ans au maximum. Cette disposition - qui ne s'applique qu'en cas de transfert de l'activité d'une structure unique - permettra la mise en place sereine de la nouvelle structure et comblera une lacune de la loi de 2002 relative au statut du directeur.

**LOI N° 2006-792 DU 5 JUILLET 2006 AUTORISANT L'ADHÉSION À LA  
CONVENTION SUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DE LA  
DIVERSITÉ DES EXPRESSIONS CULTURELLES**

La loi n° 2006-792 du 5 juillet 2006 autorisant l'adhésion à la **convention** sur la protection et la promotion de la **diversité des expressions culturelles** (JO du 6 juillet 2006) a été **adoptée à l'unanimité par le Sénat, le 27 juin 2006, après l'Assemblée nationale, le 8 juin 2006.**

La **convention de l'UNESCO** du 20 octobre 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, comble un vide juridique en instaurant un cadre mondial de protection et de promotion de la diversité culturelle. Cette convention reconnaît la double nature des biens et activités culturels, autorise les parties à protéger la diversité culturelle et à prendre des mesures appropriées et les incite à reconnaître le rôle des artistes et créateurs.

L'apport le plus original de cette convention, face à l'accélération du libre-échange, est la **légitimation de l'action publique dans le domaine culturel**, l'autorisation et l'encouragement donnés aux Etats d'agir par tous moyens **sans se voir opposer les règles du commerce international pour préserver et développer la diversité des expressions culturelles.**

Le caractère novateur de la convention adoptée le 20 octobre 2005 par l'UNESCO réside donc, en premier lieu, dans la reconnaissance de la nature spécifique du champ culturel et de la contribution de la culture au développement économique et à la cohésion sociale. Mais il réside surtout dans la reconnaissance **du droit souverain des Etats d'adopter et de mettre en oeuvre des politiques culturelles.**

La convention institue en effet une **permission d'agir** donnée aux gouvernements qui le souhaitent. La convention appelle à soutenir les industries culturelles des pays en développement qui manquent des moyens élémentaires de production et de diffusion.

La convention est une incitation, pour les Etats, à ne pas se refermer sur soi, à agir avec les autres pays. La coopération internationale est essentielle car elle compense l'aspect « protectionniste » que pourrait, aux yeux de certains, présenter la convention.

Cette dimension d'échange est fondamentale pour convaincre les pays les moins bien dotés, du Sud et de l'Europe centrale et orientale, de partager les objectifs de la Convention.

**L'article premier** définit les objectifs de la convention. Celle-ci vise notamment à reconnaître la *nature spécifique des activités et services culturels en tant que porteurs d'identité, de valeurs et de sens*, et à réaffirmer l'importance du lien entre culture et développement, en particulier pour les pays en développement.

La convention définit la diversité culturelle comme la multiplicité des formes par lesquelles les cultures des groupes ou des sociétés trouvent leur expression. Il peut donc s'agir d'expressions culturelles non matérialisées par des produits culturels (y compris le folklore, les cérémonies religieuses ou rituelles, les modes de préparation ou de consommation des aliments...).

Selon la convention, **la diversité culturelle vise tous les modes de création**, production, diffusion ou distribution artistique, quels que soient les moyens et technologies utilisés, ce qui permettra d'inclure les nouvelles technologies.

La convention affirme **le droit souverain des Etats** de conserver, d'adopter et de mettre en oeuvre les politiques et mesures qu'ils jugent appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles sur leur territoire.

Elle précise (**articles 5 à 7**) qu'un Etat partie peut adopter des mesures au niveau national destinées à protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur son territoire.

**L'article 6** donne des exemples de mesures qui peuvent être prises par les Etats, mais n'en dresse pas une liste exhaustive.

De plus, la convention (**article 8**) prévoit qu'un Etat puisse, lorsque les expressions culturelles sont soumises, sur son territoire, à un risque d'extinction ou à une grave menace, prendre toutes les mesures de protection appropriées.

La convention rappelle (**article 2 § 6**) que la protection et la promotion de la diversité culturelle sont une condition essentielle pour un développement durable au bénéfice de générations présentes et futures.

Par ailleurs, elle engage les Etats parties à soutenir la coopération pour le développement et la réduction de la pauvreté, en particulier avec les pays en développement (**articles 14 à 17**). Les moyens proposés sont :

- le renforcement des industries culturelles des pays en développement ;

- le renforcement des capacités par l'échange d'informations, d'expériences et d'expertises, la formation des ressources humaines, le développement des moyennes, petites et micro-entreprises ;

- le soutien financier, notamment par l'établissement d'un Fonds international pour la diversité culturelle (**article 18**).

L'entrée en vigueur de la convention est subordonnée à sa ratification par trente États.

**LOI N° 2006-961 DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2006 RELATIVE AUX DROITS D'AUTEUR ET  
AUX DROITS VOISINS DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION**

La loi n° 2006-961 du 1<sup>er</sup> août 2006 relative aux droits d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (JO du 3 août 2006), institue une exception en faveur des actes de reproduction spécifiques effectués par les collectivités territoriales, leurs musées, bibliothèques, et leurs archives, qui ne recherchent aucun avantage commercial direct.

Cette exception, qui évitera aux collectivités de conclure des contrats complexes avec les sociétés de répartition des droits, modifie la législation relative au dépôt légal. **La loi** prévoit en effet une « **exception de recherche** » **au régime du droit d'auteur**, prévue, à titre facultatif, sous deux formes :

- une **exception au droit exclusif de reproduction**, pour ce qui concerne les actes de reproduction spécifiques effectués par des **bibliothèques accessibles au public**, des **établissements d'enseignement**, des **musées** ou des **archives**, à condition de ne rechercher aucun avantage commercial ou économique direct ou indirect ;
- une **exception au droit exclusif de communication**, lorsqu'il s'agit de l'utilisation, à des fins de recherches ou d'études privées, au moyen de terminaux spécialisés, par des particuliers, dans les locaux des établissements visés précédemment, d'œuvres et d'autres objets protégés faisant partie de leur collection.

La loi prévoit que **la consultation doit** :

- être **individuelle**. Cette exigence exclut la consultation dans le cadre notamment d'un cours collectif ou d'un séminaire ;
- **avoir lieu sur place au sein de l'organisme dépositaire**. Cette contrainte interdit toute extension par Internet ou sous forme de cd-rom ou de dvd-rom ;
- être **limitée à des postes de consultation**, interdisant donc la reproduction, ne servant qu'aux seuls « chercheurs dûment accrédités » par chaque organisme, suivant des conditions ressortissant au pouvoir réglementaire ou à la direction desdits organismes. Ainsi, le simple citoyen développant un projet de recherche personnelle peut se trouver exclu de l'accès aux œuvres déposées.

La loi comprend par ailleurs des dispositions relatives à la reconnaissance d'un droit pour « **les auteurs agents publics** ». Lorsque l'oeuvre est exploitée pour la réalisation d'une mission de service public ne donnant pas lieu à exploitation commerciale, l'administration bénéficie d'une cession légale des droits patrimoniaux. La loi reconnaît expressément aux **agents publics** la qualité **d'auteur pour les oeuvres réalisées dans le cadre de leurs fonctions** sous réserve qu'elles n'aient pas la nature d'oeuvres collectives au sens de l'article L. 113-2 du Code de la propriété intellectuelle.

***LOI N° 2007-309 DU 5 MARS 2007 RELATIVE À  
LA MODERNISATION DE LA DIFFUSION AUDIOVISUELLE  
ET À LA TÉLÉVISION DU FUTUR***

Structurée autour de 41 articles, la loi n°2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur organise l'extinction de la diffusion analogique de la télévision au 30 novembre 2011 et le passage à cette date au « tout numérique ». La loi comporte notamment une incitation à l'extension de la couverture de la télévision numérique terrestre.

## VII. EUROPE ET ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

*LOI N° 2007-147 DU 2 FÉVRIER 2007 RELATIVE À L'ACTION  
EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES  
ET DE LEURS GROUPEMENTS*

Cette loi donne une base légale aux **actions de solidarité et de coopération internationale** engagées à l'initiative des collectivités territoriales.

Elle s'inspire directement de la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

***LOI N° 2007-298 DU 5 MARS 2007 AUTORISANT L'APPROBATION DU  
PROTOCOLE N° 2 À LA CONVENTION-CADRE EUROPÉENNE SUR LA  
COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DES COLLECTIVITÉS OU  
AUTORITÉS TERRITORIALES RELATIF À LA COOPÉRATION  
INTERTERRITORIALE***

Le protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (dite « convention de Madrid ») du 21 mai 1980 fournit un cadre juridique à la coopération décentralisée interterritoriale entre collectivités territoriales des pays membres du Conseil de l'Europe qui y ont adhéré.

La convention de Madrid, applicable pour la France depuis le 14 mai 1984, est considérée comme le texte fondateur de la coopération décentralisée transfrontalière en Europe.

Sur un plan juridique, le protocole n° 2 constitue un complément au dispositif législatif français en matière de coopération décentralisée interterritoriale. Il permet aux collectivités territoriales françaises d'adhérer à des organismes de droit étranger, en particulier dans les nouveaux Etats membres de l'Union européenne, et leur assure un cadre juridique sûr pour développer leurs échanges avec les collectivités territoriales de pays européens.

## VIII. FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

**LOI N° 2006-449 DU 18 AVRIL 2006 MODIFIANT LA LOI N° 99-894 DU  
22 OCTOBRE 1999 PORTANT ORGANISATION DE LA RÉSERVE  
MILITAIRE ET DU SERVICE DE DÉFENSE**

L'objectif du texte est d'améliorer le système de réserve militaire, en rendant celle-ci plus réactive et plus disponible.

Certaines des dispositions du projet de loi concernent notamment les fonctionnaires territoriaux.

**I - L'article 15** modifie l'article 27 de la loi n° 99-894 portant organisation de la réserve militaire.

➤ Dorénavant, la loi dispose que les fonctionnaires, quand ils exercent une activité dans la réserve opérationnelle, sont placés en « *position d'accomplissement du service national et des activités dans la réserve opérationnelle lorsque la durée de ses activités dans la réserve, accomplies sur leur temps de travail, est inférieure ou égale à trente jours par année civile, et en position de détachement pour la période excédant cette durée* ».

**II - L'article 22** modifie le troisième alinéa de l'article 74 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

➤ La loi dispose que le fonctionnaire qui accomplit les obligations du service national actif est placé dans la position dite « Accomplissement du service national ». Il perd alors le droit à son traitement d'activité.

Le fonctionnaire qui accomplit soit une période d'instruction militaire ou d'activité dans la réserve opérationnelle sur son temps de travail pour une durée inférieure ou égale à trente jours cumulés par année civile, soit une période d'activité dans la réserve de sécurité civile d'une durée inférieure ou égale à quinze jours cumulés par année civile est mis en congé avec traitement pour la durée de la période considérée.

**III - Les articles 29 et 30** étendent, en l'adaptant, l'application des dispositions de la loi à l'outre-mer.

**LOI N° 2006-737 DU 27 JUIN 2006 VISANT À ACCORDER UNE  
MAJORATION DE PENSION DE RETRAITE AUX FONCTIONNAIRES  
HANDICAPÉS**

Dans le cadre de la réforme des retraites intervenue en août 2003, le droit à une retraite anticipée a été reconnu en faveur des salariés lourdement handicapés. Ces derniers peuvent ainsi liquider leur pension de retraite avant l'âge légal de soixante ans, sans se voir appliquer de décote. En effet, les personnes lourdement handicapées disposent rarement des capacités physiques leur permettant de conserver un emploi jusqu'au terme légal de leur carrière.

Initialement prévu pour les seuls ressortissants du régime général, du régime agricole et celui des artisans, ce dispositif de retraite anticipée a été étendu aux fonctionnaires handicapés de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics de santé, par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Par ailleurs, à l'occasion de l'examen de la loi susmentionnée, l'attention du législateur avait été également attirée sur le fait que la rédaction adoptée en 2003 permettait, certes, aux personnes lourdement handicapées de prendre une retraite anticipée sans se voir appliquer de décote, mais que le dispositif ainsi défini ne compensait pas, pour autant, le manque à gagner résultant d'une carrière abrégée : même sans décote, la pension servie était calculée au prorata du nombre de trimestres réellement cotisés et validés par le travailleur handicapé.

La loi du 11 février 2005 précitée a donc posé le principe général d'une majoration de la pension servie aux personnes lourdement handicapées en cas de départ anticipé à la retraite. Les modalités d'application de ce principe général aux salariés du secteur privé et aux fonctionnaires étaient toutefois différentes, afin de tenir compte des spécificités de leurs régimes de retraite respectifs :

- pour les personnes lourdement handicapées relevant du régime général ou d'un autre régime de retraite du secteur privé, la majoration de pension est calculée au prorata de la durée réelle de cotisation. Le décret n° 2005-1774 du 30 décembre 2005 prévoit ainsi la validation gratuite d'un trimestre supplémentaire pour quatre trimestres réellement cotisés ;

- les fonctionnaires lourdement handicapés prenant une retraite anticipée devaient pouvoir bénéficier, quant à eux, d'une pension à taux plein. Toutefois, le décret d'application nécessaire à l'entrée en vigueur de cette dernière disposition n'a jamais été publié. En effet, à l'examen, il s'est avéré que celle-ci aurait eu pour conséquence de créer une importante inégalité entre :

- d'une part, les personnes handicapées employées dans la fonction publique (dont la pension, en cas de retraite anticipée, aurait été calculée à taux plein) et celles relevant du secteur privé (la majoration de leur pension en cas de retraite anticipée étant alors calculée, non pas à taux plein, mais au prorata de la durée réelle de cotisation) ;

- d'autre part, entre les fonctionnaires handicapés eux-mêmes, selon qu'ils prenaient, soit une retraite anticipée (retraite à taux plein), soit qu'ils attendaient l'âge légal pour faire valoir leurs droits à pension (cette dernière étant alors calculée sur la base de la durée réelle de cotisation). Ainsi, par exemple, un fonctionnaire handicapé partant à la retraite à cinquante-neuf ans avec quatre-vingts trimestres de cotisations aurait perçu 75 % de son dernier traitement d'activité (taux plein). En revanche, si ce même fonctionnaire attendait l'âge légal de soixante ans pour partir à la retraite, il aurait acquitté un an supplémentaire de cotisations pour percevoir une pension ne représentant que 42 % de son dernier traitement (sur la base de sa durée réelle de cotisation).

Afin de surmonter cette difficulté, le Parlement avait donc adopté, à l'initiative de la commission des Affaires sociales du Sénat, un article additionnel au projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les hommes et les femmes. Mais, dans sa décision n° 2006-553 du 16 mars 2006, le Conseil constitutionnel a invalidé cet article, considérant qu'il n'avait pas sa place dans une loi relative à la parité entre les sexes (sans, pour autant, contester la disposition en cause sur le fond).

Résultant d'une nouvelle initiative de la commission des Affaires sociales du Sénat, la présente loi vise donc à rendre possible la mise en œuvre de la retraite anticipée des personnes lourdement handicapées employées dans les trois fonctions publiques, sur la base de principes équitables tant au regard des salariés du secteur privé que des fonctionnaires handicapés ne bénéficiant pas de cette retraite anticipée.

Son article unique, modifiant le 5° de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires, confie ainsi à un décret le soin de moduler, en fonction de leur durée réelle de cotisation, la majoration de pension accordée aux fonctionnaires lourdement handicapés prenant leur retraite anticipée, et ce selon des modalités adaptées aux spécificités des régimes de retraite concernés.

***LOI N° 2007-148 DU 2 FÉVRIER 2007 DE MODERNISATION DE LA  
FONCTION PUBLIQUE***

La loi de modernisation de la fonction publique a pour principal objet de mettre en oeuvre les accords conclus le 25 janvier 2006 entre le gouvernement et les syndicats sur l'action sociale et l'évolution statutaire dans la fonction publique.

La loi comporte plusieurs volets, portant notamment sur la formation professionnelle des agents publics tout au long de la vie, l'adaptation des règles de la mise à disposition, les règles de déontologie, le cumul des activités et l'encouragement à la création d'entreprise.

**LOI N° 2007-209 DU 19 FÉVRIER 2007 RELATIVE À LA FONCTION  
PUBLIQUE TERRITORIALE**

Ce texte instaure notamment un **droit individuel à la formation (DIF)**, inspiré de celui dont bénéficient les salariés du privé, et le principe de la formation professionnelle tout au long de la vie.

Il consacre le **renforcement du rôle du CSFPT** comme instance représentative de toute la fonction publique territoriale, voulu par les sénateurs et maintenu par les députés.

Le texte crée en outre un « **collège des employeurs publics territoriaux** », « interlocuteur unique » du gouvernement, ce collège devant être consulté « sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial ».

Ce texte devrait être complété par un **grand chantier réglementaire** : le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) a commencé l'examen, en avril 2006, d'une dizaine de projets de décrets ; il modifiera au total près d'une centaine de décrets. La modification de la réglementation portera sur la question des seuils de création des emplois de cadres, ainsi que sur celle des quotas d'avancement de grades. Il s'agit de « fluidifier les déroulements de carrière », a indiqué le ministre, pour donner aux employeurs territoriaux la compétence pleine et entière, dans le cadre d'un dialogue social renoué.